

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### La participation des locataires dans le logement social

Versailles, Philippe

*Published in:*

Le bail du logement social

*Publication date:*

2009

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Versailles, P 2009, La participation des locataires dans le logement social. Dans G Benoit & P Jadoul (eds), *Le bail du logement social*. VOL. 4, Droit du bail, La Charte, Bruxelles, p. 261-304.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## CHAPITRE IV.

## LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES SOCIAUX

**Nicolas BERNARD**

Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

**Philippe VERSAILLES**

Avocat et chercheur aux Facultés universitaires Notre-Dame de la paix

## INTRODUCTION

1. Autant il importe de développer des mesures — comme le logement social — susceptibles d'apporter une solution à la crise du logement, autant il est capital que celles-ci soient élaborées en concertation étroite avec les personnes directement concernées. Ce n'est qu'à cette condition-là que les habitants, traditionnellement considérés comme de simples objets des politiques publiques (lesquelles tendent dès lors à écraser leurs spécificités), pourront devenir les véritables *sujets* desdites actions mises en place par les autorités.

2. Le thème de la participation a aujourd'hui le vent en poupe, dans le domaine du logement notamment, qu'on se réfère aux contrats de quartier<sup>1</sup> ou encore au Plan logement (qui vise à construire 5.000 logements sociaux et moyens à Bruxelles)<sup>2</sup>. Le logement social n'échappe donc pas à cette tendance. La chose semble d'autant plus s'indiquer dans le parc public que la coexistence entre locataires y est parfois vécue sur un mode conflictuel, du fait de la grande hétérogénéité du public. Il s'avère donc éminemment nécessaire de travailler la participation dans le patrimoine immobilier social, raison pour laquelle le projecteur sera braqué ici à la fois sur les conseils consultatifs des locataires et sur les comités consultatifs de locataires et de propriétaires dans les logements sociaux respectivement bruxellois et wallons.

3. Par ailleurs, le parc immobilier public, à Bruxelles ou en Wallonie, souffre d'un mal notoire. "Il y a une césure entre les sociétés immobilières et les locataires", diagnostiquait il y a une quinzaine d'années un directeur d'une société de logement social (et un des inspirateurs de l'ordonnance relative aux conseils consultatifs des locataires sociaux)<sup>3</sup>. "Les locataires ont le sentiment que les sociétés de logement social

<sup>1</sup> Cf. notamment N. BERNARD, "La participation des habitants dans les contrats de quartier bruxellois", *Les valeurs démocratiques comme stratégies de prévention*, actes du colloque organisé à Charleroi les 12 et 13 mai 2004 par le Centre interuniversitaire de formation permanente (CIFO), la Ville de Charleroi et la Ville d'Anvers, Charleroi, 2005, p. 124 et s.

<sup>2</sup> Voy. entre autres Chr. MERCIER et B. MORITZ, "Démarche participative et projets de logements publics: du "nimbysme" au "wimbysme"?", *La Revue nouvelle*, 2008, n° 2, p. 77 et s.

<sup>3</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du Logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social, discussion générale, intervention de M. Rudi VERVOORT, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 30.

sont devenues de grosses machines éloignées de leurs préoccupations”, renchérit une parlementaire régionale bruxelloise<sup>4</sup>.

Il en est donc résulté la nécessité de mettre sur pied des forums participatifs au sein tant des sociétés immobilières de service public (SISP) bruxelloises que des sociétés de logement de service public (SLSP) wallonnes<sup>5</sup>. Cette nécessité a visiblement été jugée impérieuse puisque, par exemple, l'ordonnance fondatrice du 22 décembre 2000 instituant des comités consultatifs de locataires sociaux a été adoptée avec une vélocité tout à fait inaccoutumée (“il n'est pas courant qu'une proposition d'ordonnance ait un cheminement aussi rapide”, se félicitait un des pères du texte<sup>6</sup>).

4. En quoi consistent ces différentes arènes participatives? Quel est leur mode de fonctionnement? *In fine*, la vaste ambition citoyenne qui sous-tendait leur création a-t-elle été satisfaite? Autant de questions que la présente contribution se propose d'instruire, en portant le regard aussi bien sur la Région de Bruxelles-Capitale que sur la Wallonie.

#### SECTION IRE.

#### EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE: LES CONSEILS CONSULTATIFS DES LOCATAIRES<sup>7</sup>

#### § 1er. Description

##### I. Une mise en œuvre pour le moins laborieuse

5. Actuellement régis par le Code bruxellois du logement de 2004<sup>8</sup>, les conseils consultatifs de locataires (communément appelés “CoCoLo”) existent sur le plan législatif, en fait, depuis 2000 (et, informellement, depuis plus longtemps encore). Les “CoCoLo” première mouture n'ont cependant guère eu le temps de fonctionner avant la refonte imposée par le Code puisque l'ordonnance fondatrice du 22 décembre 2000 instituant des comités consultatifs de locataires sociaux au sein de chaque société de logement social<sup>9</sup> a attendu sept mois sa publication au *Moniteur belge*,

deux ans et demi son arrêté d'exécution<sup>10</sup> (lequel conditionnait entièrement pourtant l'entrée en vigueur du dispositif) et plus de trois ans, au total, pour que les conseils se mettent effectivement en place. Et, directement après (les premières élections se sont tenues en janvier 2004), l'ordonnance de 2000 a été abrogée et remplacée par celle du 1er avril 2004 (complétant le Code bruxellois du logement)<sup>11</sup>.

Certes, cette dernière ordonnance, heureusement, a repris l'architecture générale de la précédente, de sorte que le fonctionnement des CoCoLo aurait pu ne pas être outre mesure affecté par la modification législative. Toutefois, “les conseils consultatifs qui existaient dans les SISP avant le jour des premières élections [le 31 janvier 2004] sont supprimés à la date de la première élection”, ainsi que l'impose l'arrêté d'exécution<sup>12</sup>.

6. Il n'empêche, le caractère éminemment laborieux de la mise en œuvre de cette mesure d'allure consensuelle (qui se prononce encore aujourd'hui contre la participation des habitants?) est indicatif des difficultés et divergences qui surgissent dès qu'il s'agit, concrètement, d'organiser la consultation des locataires. Unanimentement célébrée, l'idéologie de la participation n'en peine donc pas moins à trouver une application aboutie sur le terrain. C'est que la réalité est complexe, et les craintes de pertes de pouvoir (dans le chef des autorités publiques notamment) bien réelles.

#### II. Nombre et composition des CoCoLo

7. Àuprès de chaque société immobilière de service public de la capitale (SISP), un conseil consultatif de locataires “est institué”, comme l'édicte le Code du logement<sup>13</sup>. On le voit, l'idée est d'imposer réglementairement un CoCoLo auprès de chaque SISP. “Si ces conseils étaient facultatifs [entendez: si leur mise en place était facultative], on ne parviendrait à rien”, explique en ce sens le principal instigateur de la législation. “Si l'on veut aboutir, il faut poser le principe d'un conseil consultatif par société”<sup>14</sup>.

Cette affirmation (d'un CoCoLo par SISP) est cependant théorique et ne correspond pas à la réalité de ce jour. Ainsi, comme on le verra plus loin, aux deuxièmes — et dernières à ce jour — élections, qui eurent lieu le 27 janvier 2007, seules 21 SISP sur 33 ont organisé un scrutin, faute d'un nombre suffisant de candidatures valables déposées dans les 12 autres<sup>15</sup>. Il faut plutôt dès lors entendre qu'un conseil consultatif *peut* être institué auprès de chaque SISP.

<sup>4</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de Mme Françoise SCHEPMANS, rapporteuse, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 28.

<sup>5</sup> Le parc social flamand ne connaît pas manifestement l'équivalent des enceintes participatives mises en place dans le sud du pays ainsi que dans la capitale.

<sup>6</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du Logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social, discussion générale, intervention de M. Philippe DEBRY, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 30. La suite, malheureusement, fut moins fluide ou linéaire, comme il sera donné à voir.

<sup>7</sup> Cette section s'inspire, tout en remaniant et en actualisant le propos, de N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie. Approche descriptive, comparative et critique*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 149 et s.

<sup>8</sup> Art. 71 et s. du Code bruxellois du logement tel qu'institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 (*M.B.*, 9 septembre 2003) et complété par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er avril 2004 (*M.B.*, 29 avril 2004).

<sup>9</sup> Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2000 modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du Logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social, *M.B.*, 21 juillet 2001.

<sup>10</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003 relatif aux conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 4 juillet 2003.

<sup>11</sup> Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er avril 2004 complétant l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement (*M.B.*, 29 avril 2004).

<sup>12</sup> Art. 36 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003 relatif aux conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 4 juillet 2003.

<sup>13</sup> Article 72 du Code bruxellois du logement.

<sup>14</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de M. Rudi VERVOORT, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 29.

<sup>15</sup> Pour un compte-rendu plus détaillé de ces dernières élections, voy. Parlement de la région de Bruxelles-Capitale, Compte-rendu intégral, commission logement, session 2006-2007, n° 43, réunion du 27 février 2007, p. 33 et s.

8. Quand il y a un, le conseil consultatif de locataires comprend entre 5 (minimum) et 15 (maximum) représentants de locataires, qui exercent cette activité à titre gratuit. Le chiffre exact est déterminé en fonction à la fois du nombre de logements détenus par la SISP, du nombre et du type d'implantations de cette même SISP ainsi que du nombre de locataires au total.

Seul, toutefois, le premier critère (relatif au nombre de logements gérés par la SISP) a fait l'objet de précisions de la part de l'arrêté d'exécution (un membre de CoCoLo est ainsi attribué par tranche entamée de 150 logements, avec un minimum de 5 représentants toujours et un maximum de 15)<sup>16</sup>. Partant, les autres paramètres ne sont pas, eux, d'application actuellement, dans l'attente d'éclaircissements émanant du Ministre compétent (un arrêté ministériel suffit)<sup>17</sup>.

### III. Compétences des CoCoLo

9. Les compétences du conseil consultatif des locataires sont triples.

10. De façon générale, il émet, d'initiative ou à la demande du conseil d'administration de la SISP, des avis "sur toute question autre qu'à caractère individuel", relative aux compétences de ce dernier<sup>18</sup>.

11. D'autre part, sauf dans les cas d'urgence justifiés par des "circonstances exceptionnelles ou imprévisibles"<sup>19</sup>, l'avis préalable du conseil consultatif des locataires est requis pour:

- 1° les programmes d'entretien, de rénovation et d'aménagement portant sur les immeubles, leurs abords et leur environnement, dont le montant dépasse 62.000 euros hors T.V.A. (montant indexé annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation);
- 2° la ou les méthodologie(s) établie(s) par la SISP en vue du calcul et du décompte annuel des charges locatives (ventilées selon leur nature), du mode de répartition desdites charges et du montant des provisions y afférentes;
- 3° l'adoption ou la modification du règlement d'ordre intérieur de la SISP, sauf mise en conformité requise à la suite d'une révision de la législation (auquel cas l'adaptation est transmise au CoCoLo pour simple information);
- 4° tout programme relatif aux équipements collectifs de la SISP (en ce compris ceux auxquels elle est directement associée)<sup>20</sup>;

<sup>16</sup> Art. 4, al. 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003 relatif aux conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 4 juillet 2003.

<sup>17</sup> "Le Ministre peut établir, après avis de la SISP, un arrêté déterminant la répartition des sièges par lieu d'implantation et sur la base du nombre de locataires" (art. 4, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003).

<sup>18</sup> Art. 75, § 1er, du Code bruxellois du logement.

<sup>19</sup> Art. 75, § 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>20</sup> On peut également comprendre cette précision comme visant les équipements collectifs dans la réalisation desquels le personnel de la SISP est impliqué par exemple, ou encore les équipements collectifs qui concernent des locaux propres à la société d'habitat social (tout ce qui n'est pas logements et communs, en fait, comme des bureaux).

5° tout programme par lequel la SISP entend d'adresser aux locataires en matière d'animation culturelle ou sociale.

Au cas où la SISP n'aurait pas recueilli l'avis du conseil consultatif sur un de ces points, "la SLRB annule, le cas échéant", la décision litigieuse<sup>21</sup>.

12. Enfin, le CoCoLo peut, de sa propre initiative ou à la demande de la SISP, impulser ou collaborer à des activités d'animation au sein des sites de logements sociaux.

13. De manière générale, l'institution du CoCoLo remplit une double mission. D'une part, elle fait œuvre démocratique (au sens large) en associant de près les locataires sociaux à la prise de décisions les concernant. Mais, plus pragmatiquement, l'implication des preneurs dans les discussions relatives à la gestion du parc public permet à la SISP d'avoir une vue plus précise des problèmes qui s'y posent, de sorte que l'outil représente également un levier essentiel de bonne gouvernance. "Au-delà de l'aspect citoyen", résume un parlementaire régional de l'époque à propos des CoCoLo, "il faut considérer ces conseils comme un plus en matière de gestion permettant de prendre des décisions plus appropriées et mieux ciblées"<sup>22</sup>.

14. Bien consciente cependant des risques d'enlèvement et de repli égoïste que ferait peser sur le processus d'implication des habitants une discussion non encadrée et ouverte indistinctement à tous les sujets, la réglementation a donc tenu à doter les conseils consultatifs des locataires sociaux bruxellois de solides garde-fous. Ainsi la compétence de ces arènes participatives est-elle strictement limitée à "toute question autre qu'à caractère individuel" comme on l'a vu. "Nous avons veillé à déterminer précisément les attributions de ces conseils, qui sont la politique générale des SISP et les problèmes qui touchent l'ensemble des locataires", expliquent ainsi les concepteurs du projet<sup>23</sup>. De la sorte, le texte interdit aux considérations étrangères à l'intérêt général de venir perturber le débat, et oblige les protagonistes à faire l'effort de transmuter leurs griefs particularistes en revendications susceptibles de concourir à la promotion du bien public. En amont, du reste, la législation empêche les locataires d'assister aux réunions du conseil d'administration qui regardent "le personnel de la société, l'attribution des logements et tous autres dossiers concernant des personnes" comme on le verra<sup>24</sup>.

Dans ces conditions, les règlements de comptes entre voisins irascibles et autres accusations sordides ne trouveront pas au sein des conseils consultatifs le terrain propice à leur épanouissement. La discussion y sera générale, ou ne sera pas. "Les missions sociales du conseil consultatif dépassent le strict cadre d'un accompagnement social

<sup>21</sup> Art. 76, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>22</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de M. Philippe DEBRY, *C.R.A.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 30.

<sup>23</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de M. Jean-Pierre CORNELISSEN, *C.R.A.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 31, souligné par nous.

<sup>24</sup> Art. 74, al. 2, du Code bruxellois du logement.

individuel", concluent les travaux préparatoires de l'ordonnance de 2000. "Il doit être entendu comme un groupe d'accompagnement traitant de problèmes *collectifs*"<sup>25</sup>.

#### IV. Élections et éligibilité

15. Tous les trois ans (le dernier samedi du mois de janvier très précisément), les membres du CoCoLo sont élus, à bulletins secrets, par les locataires de la SISP concernée<sup>26</sup>.

Soulignons à cet égard que la durée de ce mandat (dont il n'est nulle part dit qu'il est renouvelable, mais qu'on doit considérer comme tel en l'absence d'interdiction expresse) n'est pas calquée sur celle des membres du conseil d'administration, élus eux pour six ans (une législature communale). "On peut difficilement éviter le terme de six ans en raison principalement du renouvellement des C.A. des SISP", avaient pourtant prévu les travaux préparatoires<sup>27</sup>. Il en résulte en tout cas un certain décalage dans le temps entre les membres des CoCoLo et leurs interlocuteurs directs à la SISP.

16. Le Code du logement définit le locataire susceptible de prendre part au vote comme étant "le preneur de bail et les personnes de *plus de 16 ans* qui vivent officiellement sous son toit"<sup>28</sup>. Avec justesse, toutefois, l'arrêt d'exécution précise, concernant la condition d'âge, que pourront prendre part au scrutin les locataires qui ont "atteint l'âge de 16 ans au jour de l'élection"<sup>29</sup>, ce qui n'est pas la même chose on en conviendra (et ce qui, surtout, correspond davantage à l'esprit de la loi).

On le voit, en tout cas, les conditions de participation à l'élection se caractérisent par une singulière souplesse (puisque un non-Belge, âgé de 16 ans tout juste et ne disposant pas d'un contrat de bail en son nom, par exemple, est admis à prendre part au scrutin), répondant en cela au vœu des parlementaires pour qui "l'élection des membres du conseil ne doit pas se faire de manière trop lourde et formelle"<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de Mme Françoise SCHEPMANS, rapporteuse, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 28, souligné par nous.

<sup>26</sup> Pour contrôler la régularité du processus, la SLRB peut envoyer des observateurs dans chaque bureau de vote, lesquels bureaux sont présidés par un membre du personnel de la SISP et composés de locataires éligibles (mais non candidats). Pareillement, cet organe faitier dans le secteur du logement social qu'est la SLRB peut assister aux opérations de dépouillement en qualité d'observatrice, tout comme d'ailleurs les candidats.

<sup>27</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de Mme Françoise SCHEPMANS, rapporteuse, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 29.

<sup>28</sup> Article 71 du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

<sup>29</sup> Art. 3 de l'arrêt du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003.

<sup>30</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de Mme Françoise SCHEPMANS, rapporteuse, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 28.

Et, pour permettre aux électeurs potentiels de bien percevoir les enjeux liés au scrutin, la SLRB organise l'information des locataires quant au rôle du conseil consultatif et aux modalités de son fonctionnement<sup>31</sup>.

17. Néanmoins, pour être éligibles cette fois, les candidats doivent être locataires de la SISP depuis au moins dix mois à la date de l'élection. Par ailleurs, les locataires qui ont été condamnés pour non-respect de leurs obligations envers la SISP (par décision judiciaire coulée en force de chose jugée) ne peuvent être élus<sup>32</sup>.

Enfin, pour être candidats, les personnes intéressées doivent se conformer à une charte (dite "de respect des principes démocratiques"), qu'ils ont à signer. Rédigée par la SLRB, ladite charte consiste essentiellement en un engagement moral, celui du locataire social de se conformer aux lois démocratiquement adoptées par le législateur souverain. Le but, par là, est d'éviter (autant que faire se peut) le noyautage et la récupération du CoCoLo par des éléments de type extrémiste.

18. Les candidats peuvent choisir de se présenter à titre individuel, ou bien de se revendiquer d'une liste, à condition que celle-ci soit patronnée par une association agréée par le Gouvernement en tant qu'association œuvrant à l'insertion par le logement<sup>33</sup>. Et, pour être valable, cette liste doit comporter au minimum cinq candidats éligibles.

19. Une fois élus<sup>34</sup>, et afin d'être correctement préparés à leur nouvel office, les membres du CoCoLo bénéficient d'une formation continue assurée par la SISP. Celle-ci a été conçue "la plus neutre", mais en même temps "la plus large possible", puisqu'elle portera sur "tous les aspects de la législation dans le secteur du logement social bruxellois, tant juridiques qu'administratifs, locatifs et techniques"<sup>35</sup>.

20. S'il devait arriver que le membre (effectif) du CoCoLo ne satisfasse plus, en cours de bail, aux conditions d'électeur et d'éligibilité décrites ci-dessus, il cesse en même temps, et automatiquement, de faire partie du conseil. Notons à cet égard que le conseil consultatif "n'est plus valablement constitué" lorsque le nombre de ses membres est inférieur à cinq<sup>36</sup>. Certes, le CoCoLo peut compter des membres suppléants, mais encore faut-il que ceux-ci soient en nombre suffisant (pour pallier les éventuels départs), ce qui n'est pas toujours le cas.

<sup>31</sup> Par ailleurs, la SLRB, au plus tard 130 jours avant le scrutin, transmet à toutes les SISP et aux locataires une brochure (reprenant les missions du Conseil et indiquant les conditions d'éligibilité) ainsi que la liste des associations agréées.

<sup>32</sup> Si cependant la condamnation porte sur des sommes d'argent, le locataire peut tout de même être élu au cas où la dette serait intégralement apurée six mois au moins avant la date fixée pour le dépôt des candidatures (et pour autant qu'il ne soit pas, à nouveau, débiteur de la SISP à cette date).

<sup>33</sup> Sa candidature doit, dans ce dernier cas, être accompagnée d'une attestation de ladite association.

<sup>34</sup> Sont élus membres (effectifs) les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. En cas d'égalité, c'est l'ancienneté (comme locataire social de la SISP en question) qui primera. Et s'il n'est toujours pas possible de départager les candidats, le plus jeune des deux l'emportera.

<sup>35</sup> F. MELERY, "Les conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés immobilières de service public — Les élections du 31 janvier 2004", *SLRB info*, n° 38-39, avril-septembre 2004, p. 34.

<sup>36</sup> Art. 25, al. 2, de l'arrêt du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003.

Toujours est-il qu'en application de cette disposition, deux CoCoLo de la capitale, sur la vingtaine de conseils que celle-ci compte, ont purement et simplement cessé d'exister dès lors que le nombre de leurs membres est tombé en dessous de 5 (4 en l'espèce), à la suite dans chacun des deux cas d'un déménagement (en dehors du parc social). En conséquence, le Gouvernement bruxellois a introduit un projet d'arrêté visant à tempérer la rigueur de la réglementation actuelle. "Cette mesure [la dissolution du conseil qui ne compterait plus que 4 délégués, ou moins] ne trouve toutefois pas à s'appliquer lorsque le nombre de membres qui fait encore partie du conseil est ramené de cinq à quatre à la suite du décès d'un membre ou du fait qu'un membre ne satisfait plus aux conditions d'électeur ou d'éligibilité définies aux articles 71 et 73 de l'ordonnance", prévoit à cet égard le nouveau texte. En clair, si le cinquième — et dernier — délégué CoCoLo vient, indifféremment, à mourir, à quitter la société de logement ou encore à avoir un contentieux avec le bailleur social, le conseil pourra continuer nonobstant à fonctionner, à quatre membres (mais pas un de moins).

Si ce nouveau régime fait preuve d'une opportune souplesse, il pose également question. Ainsi, ne faudrait-il pas envisager également le cas de la *démission* d'un délégué (que ce soit pour motif de santé ou tout simplement en raison d'une mésentente avec ses collègues)? À défaut, l'ensemble du conseil se trouve à la merci d'un chantage émanant de l'un de ses membres ("Si vous ne vous ralliez pas à mon opinion, je démissionne et alors, c'est tout le conseil qui est tenu de mettre un terme à ses activités"). Si, par ailleurs, un CoCoLo est autorisé à travailler à quatre membres, comment régler le cas (appelé à se présenter relativement souvent dans ce cas de figure) de la *parité* des voix? Ne conviendrait-il pas d'accorder au président du conseil le bénéfice d'une voix prépondérante? Il serait bon, enfin, que l'on fasse rétroagir dans une certaine mesure le texte aux fins de "récupérer" les deux conseils moribonds. Tel est, du reste, le message qu'a délivré en substance le Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>37</sup>, saisi de la question (comme de toute autre proposition

de modification de la réglementation régionale en matière de logement<sup>38</sup>). L'avenir dira si le projet aura, au final, répercuté cet avis.

21. Quoi qu'il en soit, un seuil minimal de participation est requis pour le scrutin puisque l'élection ne sera validée que si 5 % au moins des locataires ont pris part au vote. À défaut, un nouveau scrutin sera organisé dans un délai de six mois.

Au cas où, au terme de ce second scrutin, il n'existerait toujours pas de conseil consultatif, en raison d'une participation insuffisante ou tout simplement faute de candidats (ou de listes), une nouvelle élection peut tout de même avoir lieu si 10 % des locataires, par la suite, le réclament. Cette requête ne pourra cependant pas être introduite trop tôt; une année au moins devra s'être écoulée depuis la dernière élection. Amputé de la sorte d'une partie de la durée de son mandat, le conseil consultatif qui aurait été institué suite à cette procédure est néanmoins reconduit d'office pour la durée du triennat qui suit.

22. S'il devait n'y avoir toujours aucun conseil consultatif, la SISP a l'obligation alors d'inviter, à un rythme bisannuel, l'ensemble des locataires à une réunion au cours de laquelle seront abordés les projets de travaux de rénovation et d'entretien, le programme des activités et d'animation au sein des sites de logements sociaux, les modifications législatives ayant quelque impact sur la vie des locataires, les modifications du règlement d'ordre intérieur ainsi que tous les points que 5 % au moins des locataires veulent voir inscrire.

23. En tout état de cause, une commission de recours est instaurée par le Gouvernement bruxellois, qui en nomme le président et les membres, tout en déterminant son mode de fonctionnement<sup>39</sup>. Ayant son siège à la SLRB, cette commission statue sur les recours en matière de contentieux électoral.

## V. Fonctionnement des CoCoLo

24. Pour fonctionner correctement, le conseil consultatif doit avoir à sa disposition un certain nombre de renseignements. Ainsi la SISP a-t-elle l'obligation de transmettre

<sup>37</sup> Le Conseil consultatif du logement comprend un représentant de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, un représentant de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, un représentant du Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, un représentant du Conseil national de la Construction, un représentant de l'Institut professionnel des Agents Immobiliers, un géomètre expert, deux représentants des sociétés immobilières de service public, six représentants d'associations dont les activités contribuent à la défense et à la réalisation du droit au logement, un représentant des agences immobilières sociales, deux représentants de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (dont un de la section "Centres publics d'Aide sociale"), un représentant des organisations représentatives des travailleurs, un représentant des organisations représentatives des employeurs ou des classes moyennes, un représentant des organisations représentatives des propriétaires du secteur privé du logement, un notaire, un architecte et, enfin, deux personnalités possédant une expérience professionnelle utile d'au moins cinq ans dans le domaine du logement. De la sorte, toutes les tendances du secteur du logement ont l'occasion de faire entendre leur sensibilité.

<sup>38</sup> Le Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale donne ainsi son avis sur "tout avant-projet d'ordonnance et d'arrêté réglementaire dont l'objet principal est le logement" (Code bruxellois du logement, art. 104, § 1er), sans préjudice pour lui de pouvoir rendre, sur demande ou d'office, des avis "relatifs à la politique du logement" (Code bruxellois du logement, art. 104, § 2). En fait, les art. 97 et s. du Code bruxellois du logement abrogent l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2001 portant création du Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 mai 2001. Voy. aussi l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2002 portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2001 portant création du Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 18 mai 2002.

<sup>39</sup> Voy. l'art. 26 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003.

au conseil les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences<sup>40</sup>. Le cas échéant, le CoCoLo peut associer à ses travaux un représentant du conseil d'administration de la SISP, désigné au sein de ce dernier.

Pour garantir que la société de logement social ne dissimule aucune information susceptible d'intéresser les locataires, la réglementation stipule, en sens inverse, que deux membres du conseil consultatif des locataires participent aux réunions du conseil d'administration de la SISP, à moins que la discussion ne porte sur des points relatifs au personnel de la société, à l'attribution des logements ou à tout autre dossier concernant des personnes. Et, pour la partie du conseil d'administration à laquelle ils assistent, ces représentants disposent des mêmes droits et obligations que les administrateurs, sans toutefois détenir une voix délibérative.

25. Le CoCoLo est-il un organe qui, une fois élu, fonctionne en totale autonomie par rapport à sa "base"? Nullement. Ainsi, tout locataire peut assister aux réunions du conseil consultatif et interpeller ses membres (dans le cadre toutefois des compétences du conseil).

Ce dernier, par ailleurs, organise au moins une fois par an une réunion à laquelle est conviée l'intégralité des locataires. Au cours de cette réunion, le conseil consultatif des locataires fait rapport de ses activités, de la situation de la SISP et des projets que celle-ci nourrit. Il faut éviter en effet que l'information reçue par le conseil consultatif ne "stagne" dans cette instance. La "base" également doit être tenue au courant, c'est-à-dire l'ensemble des locataires de la cité sociale. Sinon, coupés des représentés, les représentants verront leur légitimité et leur pertinence sociale écornées (et le mécanisme participatif, plus globalement, perdra sa raison d'être).

26. Concrètement, enfin, il revient à la SISP de mettre à la disposition du conseil consultatif les locaux indispensables aux réunions de ce dernier. Loin d'être anodine, cette question du local se révèle cruciale pour le démarrage effectif des activités du CoCoLo.

De manière plus structurelle, le Gouvernement doit prévoir annuellement à son budget le montant nécessaire au fonctionnement des conseils consultatifs des locataires, en ce compris les subsides permettant de couvrir les dépenses des SISP en la matière. Les subventions aux CoCoLo se calculent au *pro rata* du nombre d'électeurs, tandis qu'on détermine les crédits alloués aux SISP en fonction du nombre de logements gérés par elles<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Il serait opportun, cependant, que les locataires puissent disposer également, et plus concrètement, des procès-verbaux des conseils d'administration des sociétés immobilières de service public, ainsi que des circulaires de la Société du logement de la Région bruxelloise. À en croire les travaux préparatoires, cette revendication avait de légitimes raisons d'aboutir ("Les procès-verbaux des conseils d'administration des SISP et les circulaires de la SLRB devront être mis à la disposition des membres du conseil"; cf. proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 28).

<sup>41</sup> Voy., pour le détail du fonctionnement des CoCoLo, l'arrêté ministériel du 7 juillet 2008 arrêtant le règlement-type d'ordre intérieur des comités consultatifs de locataires et de propriétaires auprès des sociétés de logement de service public, M.B., 18 août 2008.

## VI. Les avis des CoCoLo

27. Lorsqu'il porte sur un des points pour lesquels sa consultation est requise, le conseil consultatif des locataires doit rendre son avis dans le mois de sa saisie. Passé ce délai, l'avis est réputé émis.

28. Pour pouvoir, de manière générale, formuler un avis, le conseil consultatif des locataires doit avoir réuni la moitié de ses membres au moins. Aucune procuration entre membre du conseil n'est autorisée.

Au cas où ce quorum ne serait pas atteint, le CoCoLo convoquera une seconde réunion, au cours de laquelle l'avis pourra être valablement délivré même si la moitié des membres n'est pas présente. Toutefois, la convocation à cette seconde réunion doit avoir annoncé explicitement le recours à cette procédure d'exception.

29. Quid maintenant si le CoCoLo ne parvient pas à adopter une position par consensus? La décision peut nonobstant être prise, à la majorité — absolue — des membres présents, mais l'avis comportera alors les opinions minoritaires émises par au moins 20 % des membres (et il mentionnera le nombre de personnes qui soutiennent chacune des positions).

30. Comme dans tout organe à vocation consultative, l'important est de peser effectivement sur la prise de décision (et, à tout le moins, d'être informé du sort réservé aux avis); à défaut, l'organe participatif n'aura été qu'un paravent.

À cet égard, la réglementation prévoit que la SISP informe à intervalles réguliers (et, au minimum, deux fois par an) le conseil consultatif des suites réservées à ses avis. Et, si elle décide de ne pas suivre pas l'avis émis par le conseil, la SISP est tenue alors de motiver sa décision<sup>42</sup>.

## VII. Recours

31. En cas de contestation quant au fonctionnement du conseil consultatif et au déroulement des relations entre celui-ci et la SISP, la SISP en question, le président du CoCoLo ou encore la majorité des membres du conseil peuvent saisir le conseil d'administration de la SLRB. Ce dernier statue dans les soixante jours, après avoir entendu les parties.

### § 2. Évaluation

#### I. Pourquoi une évaluation?

32. À propos des conseils consultatifs des locataires sociaux actifs dans le parc public de la capitale, un exercice — serré et sans complaisance — d'évaluation s'impose, motivé par une triple considération.

<sup>42</sup> Art. 75, § 4, du Code bruxellois du logement.



## A. LA GREFFE A-T-ELLE PRIS?

33. Il faut le dire d'emblée, l'instauration des conseils consultatifs des locataires (du moins, leur institutionnalisation et leur généralisation) n'a nullement été issue d'une demande des locataires eux-mêmes. Ce projet, en réalité, est le fait des autorités politiques directement<sup>43</sup> (parfois non sans arrière-pensée politique<sup>44</sup>). Et ce, contrairement aux "ancêtres" participatifs comme les comités de quartier ou les associations d'habitants, qui sont, eux, l'émanation directe des citoyens.

34. Il est vrai que, depuis ces temps glorieux, la situation a incontestablement changé: la pauvreté s'est creusée et la capacité de l'État à résorber cette précarité est entamée<sup>45</sup>. Face à cette "déaffiliation" croissante des individus marginalisés, il importe plus que jamais de retisser du lien social.

35. Il est particulièrement intéressant, par conséquent, d'examiner comment cette "greffe" participative, imposée et décidée d'en haut, a "pris" dans le secteur public du logement. Le déficit de légitimité dont les conseils consultatifs ont hérité en quelque sorte à leur naissance a-t-il été résorbé?

## B. INTERROGER LE CONCEPT PARTICIPATIF, TROP SOUVENT TENU POUR UNE ÉVIDENCE

36. L'entreprise d'évaluation des conseils consultatifs de locataires s'autorise d'une seconde justification. C'est que, célébrée unanimement (tant par les intellectuels qu'au sein de la classe politique), la participation fait figure, ritournelle entêtante, de slogan obligé. À preuve ou à témoin, il n'est pas un mandataire public qui se prononce aujourd'hui contre l'implication du citoyen — sous une forme ou une autre — dans l'élaboration des normes, et la majorité des discours politiques résonne de la même injonction participative.

37. Face à une telle communauté d'opinions, nous croyons qu'il reste encore beaucoup à accomplir en la matière. Cette insistante invite doit être sérieusement interrogée en effet. De fait, la force de ce véritable appel incantatoire semble avoir évacué toute dimension critique. Il est temps dès lors de remettre la question de la participation à plat, sans préjugé, afin de ne plus la tenir pour une évidence qui s'impose d'elle-même.

<sup>43</sup> Dans l'implantation des CoCoLo au sein des cités sociales et leur ancrage dans le terrain, en revanche, le secteur associatif a, là, joué un rôle de premier plan.

<sup>44</sup> Il s'agissait dans le chef de l'un ou l'autre responsable régional de réduire (encore) l'influence proprement locale dans la gestion du logement social. Naguère, en effet, certaines sociétés de logement étaient devenues des baronnies tendant à échapper à tout forme de pouvoir centralisé. S'est amorcé ensuite un mouvement de "reprise en main" par l'autorité régionale, mouvement qui a commencé au début des années nonante avec l'imposition de critères — réglementaires et uniformes — d'attribution des logements. Et ces paramètres d'octroi ont, par surcroît, été rendus *objectifs*, ce qui amenait encore l'autonomie des SISP, autrefois guettées par le clientélisme et susceptibles de céder à la tentation de se constituer, par cette entremise, un réseau d'obligés au sein de la commune.

<sup>45</sup> Et nos sociétés actuelles ont peut-être, aussi, hypertrophié le poids de l'expert, de sorte que la parole des "simples usagers" semble nécessaire à titre de contrepoids.

38. Au minimum, il convient de reconnaître avec lucidité que la participation ne se décrète pas; pas davantage ne s'improvise-t-elle. Certaines conditions sont à remplir pour réussir l'exercice. Et, si l'on n'y prend pas garde, la participation peut même donner lieu à de la manipulation (de la part des pouvoirs publics notamment) ou verser dans l'instrumentalisation.

La question, on le voit, est complexe et se dérobe aux appréhensions unilatérales. Il convient dès lors de se tenir aussi éloigné de l'angélisme béat que du cynisme pur et simple.

## C. UNE COHABITATION POTENTIELLEMENT CONFLICTUELLE DANS LE LOGEMENT SOCIAL

39. En tout cas, il s'indique d'autant plus de retisser dans le parc public du lien social — par l'entremise de la participation — que la cohabitation peut y être particulièrement source de frictions. C'est que, en deux ou trois décennies à peine, la philosophie du logement social a profondément évolué, en même temps en fait que la société. Le logement social, aujourd'hui, est réservé *de facto* aux catégories socialement fragilisées<sup>46</sup>. Composé auparavant pour une part non négligeable de ressortissants de la classe dite moyenne, l'habitat public constituait alors une *option*, parmi d'autres; il est maintenant, pour ses occupants, un *recours obligé*, une solution résiduaire, un dernier filet. D'étape dans un parcours résidentiel (voire de tremplin), il est devenu un terminus<sup>47</sup>. L'ascenseur social que représentait le logement public à une certaine époque (pas si lointaine) est comme grippé, et sérieusement.

40. Conséquence: alors que la population dans le secteur privé du logement se caractérise par une certaine homogénéité au sein des quartiers (regroupement spontané par affinités socio-économiques), le public dans le parc social se révèle nettement plus diffracté. Il existe une certaine césure entre les anciens locataires et les nouveaux. Schématiquement, les premiers sont plutôt de nationalité belge, à la retraite ou alors insérés dans la vie professionnelle, appartenant à une certaine classe moyenne, tandis que les seconds sont d'origine immigrée, jeunes, émargeant aux allocations de chômage ou au CPAS<sup>48</sup>. On a donc là une opposition de styles de vie, de nationalités, de cultures.

41. Les tensions, dès lors, sont inévitables au sein des cités sociales; il s'agit de les atténuer autant que faire se peut. Dans ce cadre, le schéma participatif remplit une mission proprement cardinale: permettre aux relations sociales de se dérouler en bonne harmonie dans le logement public, en bonne intelligence. Il est d'usage de dire que la participation dans le parc social vise avant tout à rapprocher les locataires de la SISP; on voit qu'elle a aussi pour objectif de réconcilier les preneurs *entre eux*.

<sup>46</sup> Encore que pas moins d'une personne sur deux, à Bruxelles, répond aujourd'hui aux conditions de revenus pour accéder au parc public.

<sup>47</sup> À preuve ou à témoin, le parc public se caractérise par un taux de rotation spectaculairement faible, stagnant à 5 % l'an (ce qui signifie que seul un logement sur vingt est remis dans le circuit au terme de l'année). En clair, une fois qu'on entre dans le logement social, c'est à vie.

<sup>48</sup> On caricature certes un peu (à peine), mais c'est pour les besoins de l'explication.



## II. Évaluation avant l'institutionnalisation des CoCoLo

### A. QUAND L'INFORMEL ACCUSE SES LIMITES

42. Lorsqu'ils n'étaient pas encore organisés par un texte de loi (l'ordonnance du 22 décembre 2000 en l'espèce), les conseils consultatifs des locataires sociaux bruxellois, il faut l'avouer, fonctionnaient mal. C'est que "l'intérêt lui-même des locataires fait défaut", reconnaît lucidement le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (RBDH)<sup>49</sup>. En fait, les jeunes, les exclus ou encore les populations issues de l'immigration ne répondent que marginalement, en règle, aux propositions de participation qui leur sont faites par les pouvoirs publics, disait-on à l'époque. "Il est très difficile de trouver des candidats" pour dialoguer avec les gestionnaires des sociétés de logement social, diagnostiquaient pareillement les instigateurs de l'ordonnance sur les conseils consultatifs des locataires sociaux. "Tous les locataires ne sont pas convaincus de l'utilité d'un tel conseil consultatif"<sup>50</sup>.

43. Mais les autorités portent une part de responsabilité certaine dans ce manque patent de motivation. Car si les habitants ne se mobilisent pas, peut-être est-ce tout simplement parce qu'ils n'ont pas été mobilisés efficacement. Ainsi, le RBDH évite d'incriminer les habitants dans cette semi-déroute, et pointe plutôt différentes explications extrinsèques, directement liées au fonctionnement de l'administration: "trop peu d'informations, trop peu d'assistance et de soutien, pas de suivi ni de retour des avis formulés"<sup>51</sup>.

On le voit, les responsables politiques paraissent devoir s'en prendre à eux-mêmes également. Les expériences participatives qui ne sont pas assez préparées, et qui sont imposées tout à trac aux habitants, sans leur appoint, sont tout aussi vite rejetées par eux. "Nous avions fait adopter en 1984 ce genre de propositions [participatives] à Woluwé-Saint-Lambert", explique ainsi un ancien parlementaire régional bruxellois, évoquant les précurseurs des conseils consultatifs des locataires sociaux bruxellois. "Mais elles avaient fait un four complet", a-t-il l'honnêteté de préciser<sup>52</sup>.

### B. EN RÉACTION: L'ORDONNANCE DU 22 DÉCEMBRE 2000

44. Cet état de fait explique probablement les aménagements apportés au système alors informel, en vue d'impliquer davantage le locataire, par l'ordonnance fondatrice du 22 décembre 2000 (englobée, quasiment intacte, dans le Code bruxellois du logement). Le texte, tout d'abord, prévoit d'installer un conseil consultatif au sein de chaque société de logement social.

<sup>49</sup> Cf. "Mémorandum pour le droit à l'habitat", n° 4 de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, juillet-août-septembre 2001, p. 24.

<sup>50</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de Mme Françoise SCHEPMANS, rapporteuse, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, respectivement p. 29, 28 et à nouveau 29.

<sup>51</sup> Cf. "Mémorandum pour le droit à l'habitat", *Art. 23*, n° 4, juillet-août-septembre 2001, p. 24.

<sup>52</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de M. Michel LEMAIRE, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 31.

Par ailleurs, le législateur n'a pas craint de fixer un seuil minimal de participation des locataires aux élections particulièrement bas (5 %), au risque d'ailleurs de déforcer la représentativité de l'instrument. Au cas où ce quorum n'était pas atteint, le texte prévoit alors une sorte d'élection de repêchage comme on l'a vu. Et quand bien même aucun conseil consultatif ne serait encore installé à ce moment-là, les habitants disposent toujours de la faculté de recommencer la procédure (à condition qu'une proportion suffisante d'entre eux, 10 %, le demande). Manifestement, tout est fait, via ce système d'élections en cascade, pour renverser les hésitations des habitants et parvenir à mettre enfin sur pied ces fameux conseils consultatifs.

45. Notons cependant que l'adoption d'un pareil plancher minimal de participation ne s'est pas faite sans débat. Le mouvement associatif, en fait, ne voulait pas d'un tel seuil (fut-ce limité à 5 %), voire récusait l'idée même du principe électif, lui préférant une participation entièrement spontanée et déagée de toute contrainte formelle susceptible d'étouffer la créativité.

Toutefois, la peur de la récupération de l'idée participative par un quelconque mouvement d'essence poujadiste bien organisé a tôt fait de convaincre les parlementaires d'instaurer une élection qui plus est assortie de cette sorte de verrou. Le CoCoLo doit donc bénéficier d'un minimum de représentativité, ou il ne sera pas.

## III. Évaluation après l'institutionnalisation des CoCoLo<sup>53</sup>

### A. STATISTIQUES

#### • Taux de participation

46. À Bruxelles, lors des premières élections tenues le 31 janvier 2004, on a enregistré un fort taux de participation puisque 18,4 % des locataires s'étaient déplacés, avec des pics à 39 % dans certaines SISF. De l'avis même de la SLRB, structure

<sup>53</sup> Les enseignements évaluatifs qui vont suivre sont principalement tirés, outre des propres observations de l'auteur, de Chr. SCHAUT, "Le Conseil consultatif des logements sociaux en Région de Bruxelles-Capitale. Un dispositif à prétention participative", *Les cahiers des sciences administratives*, sous la direction de G. Generet, Larcier, Bruxelles, n° 13/2007, p. 63 et s.; de Chr. SCHAUT, "Une participation sur Ordonnance: les conseils consultatifs des locataires en Région de Bruxelles-Capitale", *Espaces et sociétés*, n° 112, 2003, p. 41 et s.; de F. MELERY, "Les conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés immobilières de service public — Les élections du 31 janvier 2004", *SLRB info*, n° 38-39, avril-septembre 2004, p. 30 et s.; de P. ALLAER, "LE CoCoLo - HmW, du projet à la réalité. Synthèse et réflexions", *SLRB info*, n° 47, septembre 2006; de P. ALLAER toujours, "Rôle de l'administrateur, éthique et déontologie. 4 ans d'expérience à Bruxelles", intervention au 2ème Forum annuel des comités consultatifs de locataires et de propriétaires organisé à Seneffe le 3 novembre 2007 par l'Association wallonne des comités consultatifs de locataires et de propriétaires; du rapport *Le logement social bruxellois 1989-2004*, Bruxelles, Société du logement de la Région bruxelloise, 2005, 2ème édition, p. 45 et s.; du Compte-rendu intégral de la réunion du 27 février 2007 de la Commission du logement du Parlement de la région de Bruxelles-Capitale, sess. ord. 2006-2007, n° 43, p. 33 et s.; du n° 2 des *Échos du Parlement bruxellois*, "Une belle avancée pour le logement social: les conseils consultatifs des locataires", février-mars 2001, p. 4; de plusieurs numéros du *Bulletin d'information* du CoCoLo de l'Habitation moderne; ainsi que de divers documents issus de la FÉBUL (Fédération bruxelloise des unions de locataires).

fiatière du logement social à Bruxelles, ces résultats furent “inespérés”<sup>54</sup>. À titre de comparaison, les comités consultatifs de locataires et de propriétaires, équivalents wallons des CoCoLo, plafonnent, eux, à 8 %.

Organisées dans 23 sociétés immobilières de service public (sur 33), ce scrutin initial a investi, sur 384 candidats, 205 conseillers effectifs et une petite centaine de suppléants au total (répartis sur 45 listes sur l'ensemble des 23 SISP, ce qui a engendré une concurrence dans certaines sociétés, pas toujours dans un bon esprit selon certains<sup>55</sup>).

47. Élus et mis sur pied dans une certaine ambiance d'effervescence, les conseils consultatifs connaissent cependant une installation sur le terrain qui, par la suite, s'est révélée mitigée. C'est que les relations ne furent pas toujours aisées avec une population, les locataires sociaux, jugée “souvent indifférente, incrédule ou carrément sceptique” par un président de CoCoLo<sup>56</sup>.

48. Si le premier scrutin a drainé les foules, le suivant n'a plus rassemblé, le 27 janvier 2007, que 11 % des preneurs. Par rapport à l'élection précédente, 4 votants sur 10 sont donc restés à la maison. La “surprise de taille”<sup>57</sup> qu'a constituée l'élection de 2004 est donc retombée.

49. Soulignons encore que dans une des 21 SISP ayant organisé un scrutin en 2007, la participation est restée en deçà de la barre obligatoire des 5 % (le taux s'est cependant arrêté... à 4,99 %) <sup>58</sup>.

À titre de comparaison, cette situation n'était jamais arrivée auparavant. Lors du scrutin de 2004, du reste, toutes les sociétés, à l'exception d'une, ont dépassé même les 10 % de participation.

- Nombre de candidats

50. Le nombre de candidats lui-même, en 2007, est en chute libre: 213 (contre près du double trois ans auparavant). Dans beaucoup de SISP, d'ailleurs, le nombre de candidats équivalait tout juste au nombre de places disponibles, de sorte qu'il n'y a pas eu véritablement de choix. Du reste, le club des SISP où s'est tenu une élection a perdu 4 membres, tout en n'en gagnant que deux nouveaux. Ce sont 12 sociétés qui sont donc, cette fois, restées à l'écart, soit plus du tiers.

51. Il est vrai que le laps de temps laissé aux locataires éventuellement intéressés pour introduire leur candidature était singulièrement court (un mois à peine, entre le 1er septembre et le 4 octobre 2006). Il fallait attendre, en fait, la promulgation de l'arrêté modifiant l'arrêté d'exécution CoCoLo de 2003 (et, subséquemment, la nouvelle brochure explicative de la SLRB) pour lancer le processus; or, cette promulga-

tion n'est intervenue que le 31 août 2006 (avec une publication le 19 septembre 2006, pour une entrée en vigueur rétroactive<sup>59</sup>). Compte tenu des exigences réglementaires en termes de jour de vote<sup>60</sup> et de diffusion préalable de l'information<sup>61</sup>, le calendrier était particulièrement serré et, en tout état de cause, peu propice à une sensibilisation optimale des locataires.

La période, de surcroît, a coïncidé avec la campagne politique pour les élections communales de 2006, ce qui, comme le souligne la FÉBUL (Fédération bruxelloise des unions de locataires), a pu faire naître une certaine confusion quant à l'enjeu du vote pour les CoCoLo et au rôle exact des représentants des locataires<sup>62</sup>.

## B. ANALYSE

- Distribution non aléatoire de la participation

52. De manière générale, on note une participation plus forte dans les quartiers “favorisés” où les résidents possèdent sans doute un capital socioculturel plus élevé. Dans le même registre, on a constaté également que les locataires qui sont *déjà engagés* dans un mouvement associatif quelconque se sont montrés beaucoup plus concernés que les autres par les élections CoCoLo.

On ne peut pas dire, pour autant, qu'il n'y a eu aucune mobilisation dans les quartiers réputés difficiles, mais cela a demandé alors une forte implication du monde associatif, qui a assumé là une essentielle fonction de relais — ou de passeur — auprès des habitants.

On aurait pu croire, au fond, que les gens les plus mécontents de leur propre situation d'habitant seraient aussi les plus prompts à prendre part à l'élection, afin d'essayer d'améliorer leur sort. C'est l'inverse, en fait, qui se produit: plus on est satisfait, plus on s'engage.

53. Par ailleurs, on constate que les sociétés de logement constituées sous forme de *coopératives*<sup>63</sup> ont déplacé un grand nombre d'électeurs car, et depuis longtemps souvent, on y cultive là, déjà, les vertus de la participation. Et ce, même si l'esprit coopérateur des débuts glorieux a progressivement — et sensiblement — perdu de sa substance.

<sup>54</sup> Cf. F. MELERY, *op. cit.*, p. 30.

<sup>55</sup> La SLRB déplorant à cet égard “l'opposition attisée par certains” tout en stigmatisant les “querelles de clocher” (F. MELERY, *ibidem*, p. 31).

<sup>56</sup> Cf. P. ALLAER, “LE CoCoLo - HmW, du projet à la réalité...”, *op. cit.*

<sup>57</sup> Suivant le mot de F. MELERY, *op. cit.*, p. 30.

<sup>58</sup> Conformément au prescrit, une nouvelle élection s'en est suivie, gratuite, elle, de 7 % de participation. Il est vrai que, pour atteindre le chiffre fatidique, la société de logement a déployé moyens et ingéniosité (comme ces “bureaux de vote volants” qui vont au-devant de l'électeur).

<sup>59</sup> Au 15 juillet 2006.

<sup>60</sup> “L'élection des membres du Conseil est organisée le dernier samedi du mois de janvier tous les trois ans” (art. 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003).

<sup>61</sup> “Au plus tard, cent trente cinq jours avant l'élection, la SLRB rédige et reproduit une brochure reprenant les missions du Conseil et indiquant les conditions d'éligibilité.

Au plus tard cent trente jours avant l'élection, la SLRB transmet cette brochure et la liste des associations agréées à toutes les SISP et aux locataires” (art. 5, al. 3 et 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003).

<sup>62</sup> La FÉBUL a été investie par la SLRB de ce rôle crucial consistant à informer les locataires et à assurer la formation continue des membres des conseils consultatifs.

<sup>63</sup> Une dizaine sur 33.

53. Pour ce qui est maintenant des motivations ayant poussé les locataires à se déplacer pour glisser un bulletin dans l'urne, signalons que celles-ci sont extrêmement composites, jusque dans le chef de la même personne. Elles vont, ainsi, du pôle le plus particulariste (régler tel ou tel problème ponctuel et concret au sein de la SISP) au plus universel (changer le monde). Il y a là un mélange intéressant et stimulant.

- Une occasion (partiellement) ratée de faire participer ceux qui restent en retrait de tout processus décisionnel

54. À la base, les CoCoLo étaient porteurs d'un grand espoir. Sont admis en effet à prendre part à l'élection tous les habitants des logements sociaux comme on l'a vu (pas seulement donc les signataires de bail), quelle que soit leur nationalité et ce, à partir de l'âge de 16 ans. Pour certains individus, dès lors, ces élections sont les premières (et peut-être les seules) auxquelles ils sont admis à participer.

Et lorsque l'on sait que les cités sociales regroupent un grand nombre d'individus dénués, *de facto* ou *de iure*, de prérogatives politiques (jeunes, immigrés, pauvres), on réalise pleinement que la mise sur pied d'une telle instance représente bien "une chance donnée aux locataires de devenir acteurs dans la gestion de leur société, une chance pour plus de démocratie"<sup>64</sup>. Dans un secteur comme celui du logement social, parfois marqué par un certain arbitraire ou un clientélisme malsain (jusqu'il y a peu encore), l'irruption des conseils consultatifs s'apparente, en définitive, à une authentique révolution et constitue véritablement "le défi d'une société plus libre et plus participative"<sup>65</sup>.

55. Las... On a vite constaté lors des scrutins une certaine corrélation entre les non votants aux élections politiques (fédérales, régionales, ...) et les non votants aux élections CoCoLo; ce sont les mêmes bien souvent, alors qu'au sein des CoCoLo, on peut voter à partir de 16 ans déjà, et que la nationalité, là, n'importe pas. La possibilité offerte à un public d'enfin s'exprimer n'a manifestement pas porté ses fruits.

On n'est donc pas parvenu à faire participer suffisamment ceux qui restent, volontairement ou de manière contrainte, en marge de tout processus électoral. Et, en sens inverse, les locataires qui exploitent déjà les mécanismes de notre démocratie ont tendance à truster les mécanismes participatifs sociaux. Le risque est donc là, à défaut de pouvoir aligner vers le haut la situation des faiblement participant, d'exacerber encore le différentiel d'implication entre les individus socialement favorisés et les autres.

56. Certes, il n'est pas spécialement révoltant ou dénué de sens, convenons-en, de voir les leviers des organes participatifs détenus par ceux qui sont pourvus d'un capital socioculturel élevé tant l'exercice requiert des aptitudes précises: niveau scolaire suffisant, bonne connaissance de la langue, maîtrise des questions techniques, goût préalable pour l'engagement, réseau de connaissances étoffé, ...

<sup>64</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du Logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social, discussion générale, intervention de M. Philippe DEBRY, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 30.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 30.

Il y a cependant un enjeu essentiel à combler le fossé entre ceux qui sont déjà impliqués à la base dans le devenir de la société et tous ceux qui restent en dehors de tout processus de participation (qui s'auto-excluent en quelque sorte). Cela ne sert à rien, en d'autres termes, de prêcher des convaincus de longue date.

- Attentes trop lourdes et mandat trop court

57. Pour expliquer cette perte d'engouement entre les deux élections CoCoLo, séparées de trois ans seulement, il convient de pointer une certaine déception — pour ne pas dire désillusion — dans le chef des locataires sociaux face à la première expérience participative. Certes, les participants de la première heure nourrissaient assurément, en 2004, une vision par trop idéalisée du CoCoLo, qu'ils investissaient de trop lourdes attentes, ce qui ne pouvait qu'engendrer du désenchantement. Or, comme la pratique l'a montré, le conseil ne constitue en rien la solution miracle propre à régler l'ensemble des problèmes des résidents.

58. Par ailleurs, la relativement courte durée du mandat (trois ans) a été identifiée également comme un facteur de désincitation à l'égard des locataires susceptibles de s'engager. Ainsi, dans certains CoCoLo, on n'a pas eu le temps, même en 36 mois, de véritablement travailler sur des avis; on s'est surtout employé à régler son organisation interne et à se constituer en collectif.

Mais le concept de durée, somme toute, est éminemment relatif. En sens inverse en effet, trois ans, ça peut paraître interminable pour des locataires sociaux comme les jeunes, peu rompus à l'exercice de s'inscrire dans un temps long. Leur engagement, passablement labile et fluctuant, préfère s'exprimer dans des événements ponctuels (des "coups") que dans des processus de longue haleine dont les résultats, par surcroît, ne sont pas directement visibles.

- Des CoCoLo pris entre deux feux

59. Pour expliquer la baisse de participation observée lors des secondes élections CoCoLo, on peut également pointer la propre position des sociétés de logements sociaux face à ces comités consultatifs d'un genre nouveau. Ainsi, deux attitudes extrêmes se rencontrent fréquemment dans le chef de la SISP: utilisation du CoCoLo ou, tout à l'inverse, déni de son existence. Détaillons.

60. Certaines sociétés de logement, tout d'abord, considèrent le représentant des locataires certes comme un réel partenaire, mais elles versent parfois dans l'excès en utilisant alors le délégué CoCoLo comme une simple courroie de transmission des décisions venant des responsables. Le délégué se trouve alors dans une situation des plus inconfortables, réduit à être une sorte d'antenne décentralisée du conseil d'administration, un simple relais des ordres émanant d'en haut, alors qu'il est censé exercer un rôle de porte-parole des locataires avant tout.

C'est vrai que, dans une optique de management moderne, la SISP peut être tentée de déléguer une série de problèmes ardues au CoCoLo (pour ne pas dire s'en décharger). Et certains membres du conseil d'administration n'y trouveraient certainement rien à redire tant il arrive, ce qui est bien logique, qu'ils soient parfois dépassés par la com-

plexité d'un dossier. Or, rappelons-le, le CoCoLo est essentiellement une interface et, comme toute interface, il doit fonctionner *dans les deux sens*.

61. On reproche donc souvent aux délégués CoCoLo une trop grande proximité avec les dirigeants de la SISP, comme s'ils étaient coupables d'un retournement d'alliance.

Ceci étant dit, la posture inverse se rencontre également, à savoir que la société de logement ne tient nullement le délégué CoCoLo comme un égal. Ce qui débouche, alors, soit sur un conflit frontal (où, dans un climat hostile, chacun espère faire pencher le rapport de forces en sa faveur) soit, tout au contraire, sur de l'indifférence froide et polie (certaines SISP feignant par exemple d'omettre de demander au CoCoLo son avis sur des points relevant pourtant de la compétence de ce dernier<sup>66</sup>).

Force est donc de constater que certaines sociétés immobilières de service public ne jouent pas honnêtement le jeu de la participation. Pour court-circuiter le CoCoLo, plusieurs d'entre elles n'hésitent pas à dépouiller de ses prérogatives décisionnelles le conseil d'administration, lieu ouvert aux locataires (et à l'opposition communale) comme on vient de le voir et ce, au profit d'autres organes plus "intimes" (comme le Bureau). "Le conseil d'administration se vide alors de sa substance, et le futur conseil consultatif des locataires va faire son entrée dans un C.A. qui ne sera plus qu'un organe de ratification puisque l'essentiel sera décidé en son absence, au Bureau", épingle à cet égard un observateur<sup>67</sup>.

Enfin, certains bailleurs sociaux utilisent, sciemment ou non, un langage technique choisi qui a pour effet d'écarter du débat citoyen tous ceux qui ne partagent pas les mêmes codes et référents.

62. Dans les deux cas (instrumentalisation ou absence de prise en considération), le désenchantement guette, et le désinvestissement est à attendre. En somme, c'est vis-à-vis de la SISP que le CoCoLo tend souvent à se positionner, davantage en tout cas que vis-à-vis de ses mandants, les locataires. En toute hypothèse, le risque existe d'un éloignement de l'organe participatif par rapport aux préoccupations de sa base, alors que l'institution même du conseil consultatif est censée précisément résorber le fossé entre dirigeants et preneurs.

- Deux logiques qui se rencontrent imparfaitement

63. À y regarder de près, l'institution du conseil consultatif des locataires fait se rencontrer (s'affronter?) deux logiques divergentes (concurrentes?).

64. On a, d'un côté, l'éthique de la SISP, laquelle désire optimiser la gestion des logements sociaux et a besoin, pour ce faire, du plein concours des locataires, ne serait-ce que pour disposer d'une information fiable (et savoir enfin ce qui se passe exactement au sein de la cité sociale). La SISP est — et reste — un bailleur, fût-ce social. En bon gestionnaire, celui-ci doit "fluidifier" les relations avec ses preneurs, en vue d'une meilleure utilisation du parc.

<sup>66</sup> On a vu ainsi des SISP faire mine d'oublier de transmettre au CoCoLo l'invitation au conseil d'administration...

<sup>67</sup> Cf. *Le Soir*, 7 juillet 2001.

Partant, pour être aussi efficace que possible, la SISP prise, dans son mode de fonctionnement, une certaine discrétion.

65. En face, on trouve l'éthique du CoCoLo, foncièrement différente. En effet, le conseil consultatif a pour but, lui, d'améliorer avant tout la situation des locataires sociaux. Dans un corporatisme bien compris, le CoCoLo défend prioritairement l'intérêt des preneurs, aussi constructive que soit sa participation.

En vue dès lors d'assurer un retour suffisant de ses activités et une information correcte de sa base, le conseil doit fatalement accéder à une certaine visibilité.

66. Entre ces deux logiques, on le voit, il y a plus que des nuances. Cette situation est, au minimum, source de nombreuses mécompréhensions et peut compliquer au quotidien la tâche des uns et des autres, sans qu'il y ait aucune malice.

- Un certain malentendu entre CoCoLo et locataires

67. Régulièrement, les délégués CoCoLo disent ne pas se sentir suffisamment soutenus par leurs mandants, les locataires sociaux eux-mêmes. Mais si le conseil consultatif éprouve ainsi des difficultés à se ressourcer auprès de sa base, c'est tout simplement parce cette base, souvent, n'est plus là. Concrètement, aux réunions que le conseil organise avec l'ensemble des locataires en vue de leur faire rapport de ses activités, les rangs sont largement clairsemés.

Il y a là peut-être comme une incohérence dans la mesure où, aux premières élections en tout cas, près d'un locataire sur cinq avait pris la peine d'exprimer son suffrage. Les délégués CoCoLo ne sont pas loin de le vivre comme une petite trahison en tout cas.

Voilà donc le conseil consultatif placé dans une position paradoxale: il est censé être le relais des préoccupations de terrain, mais, une fois les élections passées, ce terrain a tendance à ne plus se manifester, même passivement.

68. Si ce ressentiment peut se comprendre, il appelle immédiatement la réaction suivante. En fait, le ver est dans le fruit si l'on peut dire, en ce sens que le CoCoLo se caractérise par une ambiguïté consubstantielle à son mode même de fonctionnement. Pour les locataires, en effet, il faut à la fois voter *et* participer, déléguer *et*, en même temps, prendre part soi-même à une série de réunions. À quoi peut bien servir alors cette "représentation" si le conseil consultatif a besoin, à tout bout de champ, de se voir conforté par ses mandants.

Dès lors que les locataires doivent s'impliquer directement, pourquoi avoir pris la peine de leur demander de désigner des porte-parole? Tel est, en substance, le sentiment partagé par une série de preneurs, trop vite taxés, de l'extérieur, de démissionnaires.

- Des compétences pas toujours jugées suffisamment porteuses d'enjeux

69. Avant de clore l'analyse, relevons encore que les locataires souhaiteraient évoquer aussi au sein des CoCoLo des problèmes spécifiques qu'ils estiment cruciaux comme la hauteur des loyers ou l'attribution des logements, alors qu'ils sont réglementairement tenus de traiter de sujets plus "neutres" tels que les équipements collectifs,

les charges locatives, les programmes d'entretien, de rénovation et d'aménagement des immeubles, les "règlements d'ordre intérieur" ou encore les programmes culturels. Et, même sur ces points que d'aucuns jugent limités, les CoCoLo n'ont de toute façon qu'un pouvoir d'avis, aucunement décisionnel donc, ce qui peut contribuer à décourager les locataires. Une des raisons principales du désengagement des preneurs réside précisément dans la prise de conscience du terrible hiatus existant entre, d'une part, les attentes dont sont lésés les conseils (et les pouvoirs qu'on leur prête) et, d'autre part, leur réelle capacité d'action.

70. Certes, le conseil *doit* faire l'objet d'une consultation obligatoire préalable dans les hypothèses évoquées ci-dessus. L'obligation de solliciter le conseil dans ces cas de figure (somme toute fréquents dans la vie d'une cité sociale) a pour effet d'ériger l'assemblée participative en interlocuteur incontournable dans la gestion du parc immobilier public. Ces points, toutefois, sont-ils véritablement porteurs d'enjeux pour les résidents? Sont-ils, en d'autres termes, de nature à influencer significativement sur l'existence des habitants et, partant, susceptibles de mobiliser ceux-ci?

71. Ces cinq cas de figure, assurément, sont loin d'être anodins. Les charges locatives par exemple, qui ne sont *pas* calculées en fonction des revenus du locataire (contrairement au loyer), grèvent lourdement le budget d'un locataire social, jusqu'à équivaloir parfois le montant d'un loyer social il est vrai plafonné; une réaction forte du CoCoLo en cette matière peut opportunément aboutir à réduction sensible des charges, comme l'expérience l'a déjà montré.

Il n'empêche, ces sujets ne sont pas toujours jugés décisifs pour autant; ils semblent en tout cas intéresser moins les locataires que les problèmes de loyer ou d'octroi de logements, par exemple. Mais on risquerait alors de toucher à des considérations d'ordre *individuel*, lesquelles sont radicalement exclues de l'arène participative, garante avant tout du bien commun et de l'intérêt général.

72. Si cette mesure d'exclusion peut se justifier, elle n'en réduit pas moins, et notablement, l'enjeu du dispositif participatif pour les locataires. Et pourtant, soupire José Garcia, secrétaire général du Syndicat des locataires des logements sociaux, "pour obtenir un maximum de participation des locataires, il faudrait que les conseils consultatifs puissent donner leur avis préalable sur la fixation des loyers et tout ce qui concerne les attributions de logements et les dérogations possibles"<sup>68</sup>. Les travaux préparatoires eux-mêmes ne préconisaient-ils pas "l'extension de l'avis préalable du conseil au calcul des loyers de base"<sup>69</sup>?

73. Quoi qu'il en soit, l'écartement des locataires de ce type de discussion apparaît tout sauf fortuit. "Les organismes HLM craignent que l'association des locataires à la gestion de l'habitat bouleverse les termes de l'échange sur des aspects éminemment stratégiques, comme celui des attributions", explique ainsi Philippe Warin, évoquant

la situation française, semblable sur ce point. "Il y a un arrangement institutionnel pour limiter la participation des habitants sur ces aspects cruciaux"<sup>70</sup>.

74. Il importe toutefois, et le point est capital, de relativiser quelque peu cette amertume. N'oublions d'abord point que les cinq thèmes précités (charges locatives, règlement d'ordre intérieur, etc.) n'encadrent que l'intervention *obligatoire* du conseil consultatif, là où son avis est *requis* par la réglementation. Le CoCoLo reste par conséquent toujours libre d'émettre un avis, d'initiative ou à la demande de la SISF, sur *n'importe quel sujet* ayant trait aux compétences du C.A., pour autant que ce thème soit "autre qu'à caractère individuel"<sup>71</sup>, ce qui laisse de la marge on en conviendra. Ainsi, certains CoCoLo ont entrepris d'instruire cette question cruciale du loyer, au grand bonheur des locataires visiblement<sup>72</sup>.

75. Et rappelons également qu'à ces avis, même émis en dehors de toute demande de sa part, la SISF est *tendue* par la réglementation d'apporter une réponse. Elle doit en effet, comme on l'a vu, informer à intervalles réguliers (et sur une base bisannuelle au minimum) le conseil consultatif des suites réservées à ses avis. Elle n'est autorisée par ailleurs à s'écarter de l'avis du CoCoLo qu'en motivant sa décision.

La pratique montre à cet égard que cette exigence de motivation, quand elle est respectée, a permis au conseil d'administration sinon de modifier son point de vue, à tout le moins de mieux l'argumenter et d'introduire de la transparence dans un processus trop souvent marqué jusque-là par une certaine opacité.

76. L'expérience montre encore que le simple fait pour un CoCoLo d'avoir pu informer des difficultés de certains locataires la SISF (pas suffisamment consciente toujours des répercussions sociales de ses décisions) a pu freiner les velléités du conseil d'administration dans l'augmentation des loyers et charges. Plus ou moins spontanément, les autorités ont ainsi mis la "pédale douce"<sup>73</sup>.

77. Signalons enfin que, de l'avis des intéressés eux-mêmes, l'exclusion des questions d'ordre individuel (comme l'attribution des logements) du champ d'action des CoCoLo est jugée, à l'expérience, bénéfique. Si cette particularité a suscité un certain scepticisme dans un premier temps, c'est elle, en définitive, qui a permis que les débats soient de bonne tenue la plupart du temps.

## C. EN GUISE DE SYNTHÈSE

78. Éclairée par les personnes directement concernées, l'action publique en matière de logement social semble ensuite avoir tout à gagner, en termes d'efficacité notamment, de l'association des citoyens au processus législatif. Mais la participation

<sup>68</sup> Voy. *Le Soir*, 19 avril 2000.

<sup>69</sup> Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993, discussion générale, intervention de Mme Françoise SCHEPMANS, rapporteuse, C.R.A., Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 15, p. 28.

<sup>70</sup> Ph. WARIN, "Les HLM: impossible participation des habitants", *Sociologie du travail*, 1995, n°2 ("La ville: habiter, gouverner"), p. 165.

<sup>71</sup> Art. 75, § 1er, du Code bruxellois du logement.

<sup>72</sup> Cf. notamment l'avis d'initiative rendu le 21 novembre 2007 par le CoCoLo de l'*Habitation moderne* sur les "augmentations de loyer en 2008".

<sup>73</sup> Cf. P. ALLAER, "Rôle de l'administrateur, éthique et déontologie...", *op. cit.*

ne recèle pas qu'une vertu instrumentale. Plus fondamentalement, dès lors qu'elle valide la connaissance informelle du terrain, elle met les différents savoirs sur un pied d'égalité. Et, en donnant un contenu concret à la notion de démocratie, la participation inaugure une conception "enrichie" de la citoyenneté.

79. Aussi loin de la panacée que de l'outil d'instrumentalisation des locataires, ni recette miracle ni simple supplétif de la SISP, l'organe participatif en vigueur dans le logement social constitue avant tout un moyen précieux de faire se parler les différents interlocuteurs au sein du parc public (lesquels, d'ordinaire, ne font que se toiser avec plus ou moins de méfiance). La relation locative ne peut que mieux s'en porter.

Ainsi, la plus grande force des conseils consultatifs est peut-être de pouvoir porter à la connaissance du conseil d'administration de la SISP des problèmes — jusque-là ignorés — qui entravent le bon développement de la société de logement. L'irruption du concept participatif a pu ainsi contribuer à redynamiser la gestion — souvent lourde et peu souple — du patrimoine immobilier. Cela peut paraître maigre comme résultat, mais l'avancée est déjà très significative. "Bien que nos interventions n'aient pas, dans chaque cas, abouti au résultat escompté, il paraît évident que le CoCoLo jouit d'une écoute de plus en plus attentive de la part du conseil d'administration de [la société de logement social] et que ses avis sont pris en considération avec tout le sérieux qu'ils méritent", résume avec justesse un membre d'un conseil consultatif de la capitale, qui ponctue: "Un dialogue constructif est à présent en place"<sup>74</sup>.

## SECTION 2.

### EN RÉGION WALLONNE: LES COMITÉS CONSULTATIFS DES LOCATAIRES ET DES PROPRIÉTAIRES

#### § 1er. Description

##### I. Une mise en œuvre évolutive

80. Le Code wallon du Logement institue auprès du conseil d'administration de chaque société qui met des logements en location un comité consultatif des locataires et des propriétaires, ci-après CCLP<sup>75</sup>.

Le verbe "institue" indique qu'il s'agit d'une obligation. Chaque société de logement est donc responsable de la mise en route de la procédure d'élection menant à la constitution du CCLP<sup>76</sup>.

81. Le CCLP donne des avis sur tout ce qui, dans le cadre de ses missions, concerne les locataires et les propriétaires, et veille à informer ceux-ci sur ses activités et les avis qu'il rend.

<sup>74</sup> *Bulletin d'information* n° 1 du CoCoLo de l'Habitation moderne, janvier 2006, p. 16.

<sup>75</sup> Art. 153 du Code wallon du Logement.

<sup>76</sup> Ce qui fait dire à l'Association wallonne des comités consultatifs des locataires et propriétaires sur son site Internet que "chaque société de logement de service public doit nécessairement être dotée d'un CCLP et ne peut valablement fonctionner sans la collaboration effective de ce comité."

82. La création des CCLP remonte à 1984. L'objectif était de créer un interlocuteur officiel représentant les habitants, locataires et propriétaires, dont les relations avec la SLSP ne dépendraient plus, à l'inverse des comités de quartier existants, du bon vouloir des autorités de celle-ci, mais d'un cadre réglementaire.

C'est le décret du Conseil régional wallon du 26 janvier 1983 qui insère un article 77bis dans l'ancien Code national du logement et instituant les CCLP, dont la mission, la composition et le fonctionnement furent déterminés par l'arrêté de l'Exécutif des 1er décembre 1983 et 16 mars 1988.

83. La mise en œuvre des CCLP a connu des étapes importantes dans son évolution.

Le fonctionnement des CCLP a connu ses principales modifications en 1995 (arrêté du 9 mars 1995 déterminant la composition, la mission et le fonctionnement du Comité consultatif des locataires et des propriétaires institué auprès du conseil d'administration de chaque société agréée par la Société régionale wallonne du Logement), en 1999 (arrêté du 25 février 1999 relatif aux comités consultatifs de locataires et de propriétaires), puis en 2008 (arrêté du 31 janvier 2008).

## II. Composition des CCLP

84. Chaque CCLP est composé de membres effectifs et le cas échéant suppléants, élus selon une procédure fixée par le Gouvernement<sup>77</sup>.

La composition tient compte du nombre de logements, du nombre d'implantations différentes et du nombre de propriétaires et de locataires (art. 154 du Code wallon du logement). Il n'existe pas de quota réglementaire de répartition du nombre de mandats à pourvoir entre les locataires et les propriétaires.

Les CCLP comptent un nombre de membres effectifs de minimum 3 et maximum 15. Les comités sont constitués tous les quatre ans par voie d'élections tenues par correspondance<sup>78</sup>, et leurs membres sont élus par les personnes qui ont la qualité de locataire ou de propriétaire.

## III. Compétences des CCLP

85. Les missions du CCLP sont définies par l'article 155 du Code wallon du logement:

"Le CCLP rend un avis préalable et obligatoire sur:

- 1 les relations entre la société, les propriétaires et les locataires et l'information relative à toute matière portant sur les droits et obligations respectifs des sociétés, d'une part, et des propriétaires et des locataires, d'autre part;
- 2 l'animation et les activités sociales et culturelles dans les immeubles ou groupes d'immeubles dépendant de la société;

<sup>77</sup> À la veille des élections de 2008, 21 SLSP sur 70 en Wallonie n'étaient pas encore pourvues d'un CCLP. Les élections de 2008 ont permis la mise en place d'un CCLP partout sauf dans 4 SLSP.

<sup>78</sup> Des enveloppes pré-affranchies sont mises à la disposition des électeurs, comme pour éviter tout frein financier à leur participation aux opérations électorales.



- 3 l'entretien et la rénovation des logements et de leurs abords;
- 4 le décompte annuel des charges, ventilé selon leur nature, le mode de répartition de celles-ci, le montant des provisions y afférentes;
- 5 es mesures générales à prendre pour le recouvrement des arriérés de loyers et de charges;
- 6 le règlement d'ordre intérieur des immeubles;
- 7 les projets, la conception et la réalisation de tous les équipements collectifs à créer ou à réaménager, ainsi que sur les projets de construction de la société.

Le CCLP approuve les charges locatives dont le montant est fixé par les sociétés conformément aux critères arrêtés par le Gouvernement.<sup>79</sup>

Il peut également saisir d'initiative le Conseil d'administration de la Société wallonne du Logement de toute question relative à ses compétences (art. 155, § 3, du Code wallon du logement).

#### 86. Les missions du CCLP reçoivent une portée générale.

Le comité n'est pas compétent pour rendre un avis sur une situation locative individuelle. Il n'aborde les relations entre les locataires et la société, y compris financières, que de manière globale. Le 5° de l'article 155 du Code wallon du logement est clair lorsqu'il limite la compétence d'avis du CCLP aux mesures générales en matière d'arriérés de loyers et de charges.

Les matières visées sont non seulement juridiques, mais également sociales et culturelles. Le CCLP dispose ainsi d'une possibilité d'interpellation très large, notamment via sa compétence d'avis d'initiative, qu'il lui appartient d'exercer au mieux.

#### 87. Le Code wallon inscrit les missions du CCLP dans la volonté d'associer les locataires à la gestion et à la vie de leur société de logement. Cette participation est envisagée dans une perspective constructive visant, entre autres, l'amélioration des conditions d'habitat et de la qualité des services rendus aux locataires.

La création des CCLP repose sur l'idée que les habitants (locataires ou propriétaires) et la société de logement œuvrent ensemble au maintien et au développement de bonnes relations réciproques, compte tenu des intérêts de chacun, perçus comme complémentaires et non opposés.

La tendance actuelle visant à favoriser les bonnes relations entre les usagers et les autorités responsables des services publics s'illustre ainsi dans le secteur du logement public<sup>79</sup>.

#### 88. Dans la même optique, un autre outil de promotion des bonnes relations réciproques mérite d'être souligné: la "charte des sociétés et des locataires", établie par le Gouvernement, sur la proposition de la Société wallonne du Logement<sup>80</sup>.

Cette charte a pour objectif de rappeler les principes des droits et obligations réciproques de la société, propriétaire du logement, et du locataire, occupant un logement

<sup>79</sup> On pense notamment à la Charte de l'utilisateur des services publics du 14 décembre 1992 (M.B. 22.01.1993, et la circulaire du 12 janvier 1993, M.B. du même jour), la charte de l'assuré social du 11 avril 1995 (loi visant à instituer "la charte" de l'assuré social, M.B. 6 septembre 1995), la Charte pour une administration à l'écoute des usagers approuvée par le Conseil des Ministres du 22 juin 2006 (non publiée au M.B.).

<sup>80</sup> Voir l'art. 94, § 1er bis, du Code wallon du logement, inséré par le décret du 30 mars 2006.

social, tous les deux parties prenantes au bail, sans pour autant avoir vocation ni à remplacer le contrat de bail ou le règlement d'ordre intérieur, ni à créer d'obligations ou de droits nouveaux<sup>81</sup>.

La charte vise avant tout les relations individuelles entre bailleur et locataire. Elle comporte toutefois une dimension collective, en invitant la société à promouvoir la participation de ses locataires aux activités communautaires mises en œuvre pour favoriser la vie associative.

#### 89. Le CCLP est avant tout, selon les explications de la Société wallonne du logement (SWL) sur son site Internet, "un lieu de dialogue avec la société de logement de service public, un lieu de prévention des conflits sociaux, une forme très précise de citoyenneté".

#### 90. Le CCLP exerce une mission essentiellement consultative, mais, dans les matières visées par l'article 155 du Code wallon du logement, son avis est préalable et obligatoire à toute décision à prendre par les organes de gestion de la SLSP.

#### 91. Le CCLP exerce également une mission d'approbation lorsque la réglementation le prévoit: l'approbation des charges locatives et de la répartition des dépenses collectives par immeuble ou groupe d'immeubles<sup>82</sup>.

Son rôle n'est pas négligeable en matière de charges et de consommations.

Pour pouvoir être mises à charge des locataires, dans le cadre de l'entretien locatif normal, toutes les prestations exécutées dans les logements, commandées ou réalisées par le propriétaire et dans la mesure où le locataire ne peut les effectuer lui-même en raison de la structure des immeubles, doivent avoir été reconnues par un avis préalable du CCLP.

De même, une approbation préalable du CCLP est nécessaire pour pouvoir répartir par immeuble, groupe d'immeubles ou ensemble de logements, les dépenses réelles à caractère collectif et relatives à des travaux ou des services de même nature et de même importance, tels que les services de conciergerie, les différents services d'entretien généraux, d'entretien des espaces verts, d'entretien d'ascenseurs et de chauffage collectif, les dépenses relatives à la protection contre l'incendie ou la désinfection.

Enfin, doit être soumise à l'avis préalable du CCLP, la répartition au sein de chaque centre de frais (à savoir par immeuble ou par point de chauffe) et en fonction de la consommation individuelle de chaque locataire, de toutes les dépenses réelles d'achat d'eau, d'électricité, de gaz et autres combustibles, payées par la société, notamment pour la fourniture à l'alimentation de chauffage collectif des logements, des parties communes intégrées à un immeuble à logements multiples ainsi que des équipements collectifs non intégrés aux logements et gérés par la société.

L'approbation des charges par le comité est mise à l'ordre du jour de la réunion précédant l'envoi des décomptes aux locataires. La société met à la disposition du comité, sans déplacement, les pièces comptables nécessaires durant les 15 jours ouvrables

<sup>81</sup> Pour un premier commentaire: N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie. Approche descriptive, comparative et critique*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 154, n° 328.

<sup>82</sup> Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 portant réglementation des charges locatives à la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logements de service public.



précédant cette réunion. On le voit, le texte encadre la mission du comité de garanties réelles d'efficacité<sup>83</sup>, d'autant que les représentants du comité peuvent se faire assister par une personne de leur choix, comme un comptable ou un réviseur d'entreprise.

92. Le CCLP exerce en outre une *mission d'avis*, et peut adresser d'initiative à la SLSP ou la SWL toute information, suggestion ou proposition qui lui paraît pertinente dans le cadre de ses compétences.

Il peut ainsi, en partenariat avec l'AWCCLP, proposer les modifications qu'il juge utiles à la réglementation, diffuser et promouvoir les bonnes pratiques, susciter les collaborations et partenariats dans tous les domaines du logement social.

93. Il exerce enfin une compétence de *contrôle*. Il peut adresser à la Société wallonne du Logement un recours concernant les matières énumérées dans le Code wallon du logement et intéressant les locataires et les propriétaires.

94. Par contre, le CCLP est dépourvu de la personnalité juridique. Il ne peut en l'état actuel du droit judiciaire intervenir volontairement dans des litiges opposant un locataire à une société de logement social, ni initier lui-même une procédure judiciaire en assignant par exemple la société de logement social devant les tribunaux.

95. Le CCLP est encore représenté dans divers organes de gestion. Depuis la réforme de 2006, un administrateur désigné par le CCLP (lorsque celui-ci est constitué) siège au *conseil d'administration de la SLSP*, aux côtés de l'administrateur désigné par le Gouvernement et des administrateurs désignés par l'assemblée générale de la société<sup>84</sup>. Il peut s'agir d'un locataire ou d'un propriétaire, désigné parmi les membres du comité ou non. Il faut noter que cet administrateur est directement désigné par le CCLP, et non par une autorité tierce sur proposition de ce comité. Il est évident que la SLSP n'a pas à interférer dans ce choix.

Le Ministre avait justifié l'entrée d'un administrateur désigné par le CCLP en soulignant que "le fait de consacrer une voix délibérative au comité consultatif des locataires et propriétaires est une belle avancée. Quelle plus belle reconnaissance du droit à la cogestion, à l'information et au contrôle dans le chef des locataires?"<sup>85</sup>.

Le CCLP n'agit donc pas exclusivement avec voix consultative, mais également avec voix délibérative.

96. Un administrateur représentant les locataires ou les propriétaires siège le cas échéant au sein du comité d'attribution de logements, avec voix consultative (art. 148<sup>ter</sup> du Code wallon du logement).

Le comité d'attribution est institué par les statuts de chaque société<sup>86</sup>. Ses membres sont désignés par le conseil d'administration, conformément aux dispositions

prévues par lesdits statuts<sup>87</sup>. Le conseil d'administration peut notamment désigner un représentant du CCLP. En ce cas, l'administrateur représentant les locataires ou les propriétaires ne dispose que d'une voix consultative (art. 148<sup>ter</sup> du Code wallon du logement). Cet administrateur ne peut cependant siéger lorsque le comité statue sur son cas personnel (art. 149 du Code wallon du logement).

97. Le Comité est associé à la gestion et aux activités de la *Régie de Quartiers*. D'un côté, les statuts de la régie de quartiers garantissent la présence au sein du conseil d'administration, notamment, de deux personnes proposées par les habitants des quartiers de la régie parmi les membres du CCLP lorsqu'il est constitué et pour autant qu'ils soient domiciliés dans les quartiers de la régie<sup>88</sup>. De l'autre côté, le CCLP "s'engage" à garantir cette présence au sein du conseil d'administration de la régie de quartiers<sup>89</sup>.

98. La *commission de recours et de contrôle*, établie au sein de la SWL, compétente pour statuer sur les recours qui lui sont adressés en matière de contentieux électoral, et pour contrôler le fonctionnement des CCLP, comprend au moins un représentant des CCLP et un représentant des sociétés (art. 154 du Code wallon du logement). Le CCLP peut, pour toute contestation relative aux matières visées à l'article 155, § 1<sup>er</sup>, adresser un recours à la Société wallonne du logement, selon les modalités et les conditions fixées par le Gouvernement. Sur avis de la commission de recours et de contrôle, la Société wallonne statue dans les deux mois après avoir entendu les parties en cause<sup>90</sup>.

99. Une *chambre de recours* est instituée au sein de la Société wallonne du Logement.

Elle est chargée d'instruire et de statuer sur les recours introduits par les candidats locataires et les locataires, relatifs à la procédure de candidature, aux priorités d'accès et aux décisions d'attribution de logements, et à la fixation du montant du loyer. Elle n'est donc pas compétente pour contrôler le fonctionnement des CCLP.

Elle est composée, notamment, d'un représentant des locataires (art. 171<sup>bis</sup> du Code wallon du logement), désigné par le Gouvernement sur la base d'une liste présentée au Ministre par l'Association wallonne des CCLP<sup>91</sup>. Elle est présidée par un magistrat professionnel.

<sup>83</sup> Art. 36 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>84</sup> Art. 148 du Code wallon du logement, tel que modifié par le décret du 30 mars 2006, et art. 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2007 déterminant le nombre d'administrateurs d'une société de logement de service public.

<sup>85</sup> Doc. parl., sess. 2005-2006, n° 322, compte-rendu (séance du 29.03.2006).

<sup>86</sup> Art. 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public.

<sup>87</sup> Art. 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2007 fixant les modalités de fonctionnement des organes de gestion des sociétés de logement de service public, et le Modèle de règlement d'ordre intérieur régissant le fonctionnement du comité d'attribution des logements et/ou du comité de direction d'une société de logement de service public, du 11 décembre 2007, approuvé par l'art. 2 de l'arrêté ministériel du 11 décembre 2007.

<sup>88</sup> Art. 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif aux organismes de logement à finalité sociale.

<sup>89</sup> Art. 156 du Code wallon du logement, art. 38 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>90</sup> Voir également art. 2 et 21, § 5, des statuts modifiés du 21 décembre 2001 de la Société wallonne du Logement, approuvés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 janvier 2002.

<sup>91</sup> Art. 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public.

#### IV. Élections et éligibilité

**100.** Peuvent se porter candidats les locataires et les propriétaires qui, en date du 1<sup>er</sup> janvier de l'année de l'élection, sont de bonne vie et mœurs (selon extrait de casier judiciaire à produire en annexe au formulaire de candidature) et, 1) qui sont en règle de paiement de loyer et de charges sauf défaut de paiement équivalent à la somme d'un mois de loyer et de charges, 2) qui exécutent une convention de règlement d'arriérés y relatifs pour autant qu'elle ait été conclue avant le dépôt des candidatures et qu'elle ne porte pas sur une somme supérieure à trois mois de loyer et de charges<sup>92</sup>.

**101.** La condition d'être de bonne vie et mœurs est curieuse. En règle, les dispositions légales électorales subordonnent l'éligibilité à la condition de ne pas être privé de ses droits civils et politiques<sup>93</sup>.

De même, la condition de ne pas être en défaut (important) de paiement de loyers et de charges est critiquable. On imagine que le texte veut sanctionner les "mauvais payeurs" en leur refusant l'accès au CCLP, mais, fondamentalement, on ne voit pas l'incidence d'un arriéré locatif sur la capacité du locataire à siéger avec compétence au sein de ce comité.

Le candidat ne peut pas être membre du conseil d'administration de la société de logement à l'exception de l'administrateur désigné par le comité, ni être membre de la société ou de son personnel, ni vivre sous le même toit qu'un membre du conseil ou qu'un membre de la société ou de son personnel, ni exercer un mandat politique conféré par élection directe ou indirecte et de bourgmestre.

**102.** La société informe les locataires, par écrit, de la composition du comité et du bureau nouvellement désignés.

**103.** Cesse de faire partie du comité, le membre 1) qui ne satisfait plus aux conditions d'éligibilité, 2) qui au cours d'une même année a été absent, sans justifications, à plus de trois réunions ou assemblées du comité, 3) qui a fait l'objet d'un vote d'exclusion portant sur des motifs repris dans le règlement d'ordre intérieur, à l'unanimité de tous les membres du comité moins une voix, ou encore 4) qui ne respecte pas le règlement d'ordre intérieur du comité, notamment les règles d'éthique et de déontologie qui y sont spécifiées.

L'hypothèse de cessation du respect des conditions d'éligibilité pose évidemment question. Si l'existence d'un retard locatif est facile à déceler par la société, on ne voit guère en revanche comment la SLSP concernée ou la SWL pourraient, dans le respect des dispositions légales protégeant la vie privée, être informées du fait que le membre ne serait plus "de bonne vie et mœurs".

La décision d'exclusion est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée à la poste. Dans les huit jours de la réception de cette notification, ce dernier peut introduire, par lettre recommandée à la poste, une réclamation auprès de la commission de recours et de contrôle. Celle-ci statue et notifie sa décision sans délai à l'auteur de la réclamation

et au conseil d'administration de la SLSP, par lettre recommandée à la poste. À défaut de notification dans les trente jours qui suivent l'envoi de la réclamation, celle-ci est réputée acceptée<sup>94</sup>.

**104.** Le mandat des membres du CCLP est gratuit<sup>95</sup>.

Par contre, le mandat d'administrateur au sein du conseil d'administration de la SLSP ou d'un organe de gestion de celle-ci peut être exercé à titre gratuit ou faire l'objet de jetons de présence dont le montant maximal et les conditions d'attribution sont fixés par le Gouvernement (art. 148<sup>quater</sup> du Code wallon du logement).

Un jeton de présence de 100 € (montant indexé) par audience est prévu pour le membre de la chambre de recours et de contrôle représentant les sociétés, les locataires et la Société wallonne<sup>96</sup>.

#### V. Fonctionnement des CCLP

**105.** La composition et le fonctionnement des comités consultatifs sont déterminés par le Gouvernement après avis de la Société wallonne du Logement (art. 154 du Code wallon du logement).

C'est l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008 relatif aux comités consultatifs de locataires et de propriétaires auprès des sociétés de logement de service public qui en fixe les règles de fonctionnement.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008 abroge<sup>97</sup> l'arrêté du 25 février 1999 relatif aux comités consultatifs de locataires et de propriétaires, lequel avait remplacé l'arrêté du 9 mars 1995 déterminant la composition, la mission et le fonctionnement du Comité consultatif des locataires et des propriétaires institué auprès du conseil d'administration de chaque société agréée par la Société régionale wallonne du Logement.

**106.** Il revient à chaque CCLP d'adopter un *règlement d'ordre intérieur*. Tant qu'il n'en adopte pas un, le règlement-type de la SWL est appliqué par défaut.

Ce règlement-type d'ordre intérieur des CCLP a été établi par un arrêté ministériel du 7 juillet 2008, et complète les dispositions réglementaires auxquelles, en vertu des règles de hiérarchie des normes, il ne peut évidemment déroger.

Ce règlement organise les règles de composition, de convocation, et de fonctionnement du bureau du comité, qui comprend au moins un(e) président(e), un(e) secrétaire et un(e) trésorier(ière). Le bureau se réunit sur convocation du président, ou à la demande de 2/3 des membres du bureau ou du comité, chaque fois que ceux-ci le jugent utile.

<sup>94</sup> Art. 24 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>95</sup> Art. 32 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>96</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public.

<sup>97</sup> L'article 40 précise toutefois que le comité élu en exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif aux comités consultatifs de locataires et de propriétaires continue d'exister jusqu'à la première réunion du comité élu en exécution du présent arrêté.

<sup>92</sup> Art. 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>93</sup> L'article 64 de la Constitution ajoute qu'aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise.

Voir, à titre illustratif, l'article 227 du Code électoral ou l'article L4142-1 du code de la démocratie locale et de la décentralisation qui rendent inéligible celui qui "est privé du droit d'éligibilité par condamnation".

Le règlement-type organise également le fonctionnement des assemblées (ordinaire à tenir au minimum une fois par trimestre, et extraordinaire), qui réunissent les membres du comité.

107. Le règlement-type se veut didactique et lisible par tous. Il est contresigné par chacun des membres effectifs et suppléants du comité. Son texte complet est affiché dans le local où se tiennent habituellement les réunions et les assemblées.

Ce règlement précise que le président du comité occupe une position de coordinateur et d'animateur et ne peut prendre de décisions qui outrepassent le cadre de sa fonction<sup>98</sup>. Il ajoute que l'esprit collégial prévaut au sein des débats et prises de décision du comité. Les membres s'engagent à respecter l'ordre du jour, la parole de chacun et le travail en équipe.

Il précise encore que les membres du comité appliquent les principes de déontologie<sup>99</sup> basés sur le respect des participants ainsi que des locataires et des propriétaires. Ils ne peuvent imposer leurs propres valeurs philosophiques, confessionnelles, politiques et ne peuvent émettre de propos contrevenant à ces valeurs<sup>100</sup>.

Les membres du Comité ne peuvent accepter ni avantage, ni gratification, ni rétribution, ni autre rémunération à l'exception du remboursement des frais justifiés par l'exercice de leurs missions.

108. Le président du CCLP recueille les propositions de points à inscrire à l'ordre du jour de la réunion à tenir avec le conseil d'administration de la SLSP et au cours de laquelle sont discutés des points visés à l'article 155 du Code wallon du logement. Il les transmet au président de la société qui fixe l'ordre du jour de la réunion.

109. La Société wallonne doit assurer aux CCLP les moyens de son fonctionnement. Il y a d'une part les moyens logistiques.

La SWL verse à la SLSP une subvention de fonctionnement annuelle (bien maigre eu égard aux missions attribuées: un euro par logement avec un minimum de € 500 en 2008), proportionnelle au nombre de logements, à titre de prise en charge forfaitaire des frais de secrétariat, d'information aux locataires, de déplacement, de formation ou d'intervention dans un événement lié à l'animation et aux activités sociales et culturelles du comité<sup>101</sup>.

La SLSP met par ailleurs un local à la disposition du CCLP<sup>102</sup>.

110. Il y a d'autre part la transmission au CCLP de l'information nécessaire à l'exercice de ses compétences.

La réglementation prévoit que la société transmet au CCLP toute information nécessaire à l'exercice de ses compétences (art. 157 du Code wallon du logement). La so-

ciété est donc tenue de concourir au bon fonctionnement du comité en lui fournissant les informations nécessaires.

La SLSP transmet notamment au CCLP, pour information, son budget et ses comptes visés par la Société wallonne du Logement, et son rapport de gestion (art. 161 du Code wallon du logement).

Ce rapport de gestion comporte, entre autres, les informations relatives à l'attribution des jetons de présence et émoluments octroyés aux administrateurs et à la rémunération du directeur-gérant ou du délégué à la gestion journalière, le nombre de logements attribués et le nombre de dérogations aux conditions d'attribution des logements, les informations relatives à l'état financier de la société, les prévisions budgétaires, les informations relatives au développement du parc de logements et à son entretien, à la réalisation du programme d'investissements de l'année précédente, à la politique de vente des logements, la liste des marchés publics passés par elle en indiquant l'objet du marché, son montant et son attributaire.

Dans les textes tout au moins, la transparence chère à la réforme de 2006 est ainsi assurée.

111. Il y a aussi le défi de la formation.

La participation à un CCLP implique une certaine connaissance de la réglementation applicable.

La personne désignée par le CCLP pour siéger au conseil d'administration de la société doit en outre répondre aux conditions de formation spécifiques à ce mandat et définies par l'article 148 du Code wallon du logement et précisées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 septembre 2006 fixant les conditions de formation pour l'exercice du mandat d'administrateur d'une société de logement de service public.

Le comité assure ainsi, en partenariat avec l'Association wallonne des Comités consultatifs des locataires et des propriétaires (AWCCLP, asbl créée en 2004 et subventionnée par la Région wallonne), l'information et la formation de ses membres.

112. Les relations à entretenir entre les membres du CCLP et l'ensemble des habitants de la SLSP ne sont pas organisées par la réglementation.

Il est pourtant essentiel que l'information soit relayée par le comité vers l'ensemble des locataires et propriétaires, d'une part pour favoriser la maîtrise par ceux-ci des réglementations en vigueur, mais également pour asseoir la légitimité et la représentativité du comité. Il appartient au réseau associatif de prendre l'initiative.

113. De même, l'exercice des compétences du comité suppose que celui-ci se nourrisse du terrain<sup>103</sup> et soit un relais efficace, vers les organes de gestion de la société, des questions, critiques ou propositions des habitants. Ici aussi le silence des textes laisse la place au dynamisme des acteurs locaux.

Tout au plus, le règlement-type d'ordre intérieur précise que la présence des locataires ou des propriétaires peut être admise aux assemblées du CCLP, avec voix consultative, sauf lorsque le débat ou le vote à tenir met en cause des personnes ou des biens.

<sup>98</sup> Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>99</sup> On peut établir un parallèle avec le Code d'éthique et de déontologie au sein des sociétés de logement de service public, auquel doivent souscrire les administrateurs, le commissaire et le directeur-gérant des sociétés de logement: arrêté du Gouvernement wallon du 21 septembre 2006.

<sup>100</sup> On ne voit pas ce que signifie cette dernière partie de la phrase.

<sup>101</sup> Art. 31 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>102</sup> Art. 30 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>103</sup> Voir le bulletin de liaison de l'AWCCLP, n° 3 et 4/2008, p. 15.

114. Les textes outillent en définitive les habitants d'un organe qu'il leur appartient de "faire vivre". Un travail d'éducation permanente est indispensable pour éveiller et affiner la conscientisation des locataires et propriétaires, ainsi que pour former leurs délégués élus au sein des CCLP, tant en vue de leur travail de représentation auprès des organes de gestion, qu'en vue de leur travail de rencontre et d'écoute des habitants et de relais de leurs interpellations.

## VI. Les avis des CCLP

115. Le CCLP ne fonctionne pas de manière autonome par rapport aux organes de gestion de la SLSP. Cette observation est logique, puisque le CCLP est institué "auprès" du conseil d'administration de chaque société (art. 153 du Code wallon du logement).

116. L'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008 précise en effet que l'initiative de la tenue de la réunion appartient au conseil d'administration de la SLSP. Outre les membres du CCLP, sont présents un ou plusieurs représentants de la société<sup>104</sup>.

Le comité doit également être réuni si deux tiers au moins des membres du CCLP le demandent.

117. Le président du conseil d'administration fixe l'ordre du jour de la réunion, après consultation du comité, et en assume la présidence<sup>105</sup>. Les membres effectifs du CCLP sont seuls autorisés à assister aux réunions. Toutefois, toute autre personne utile au débat peut être admise avec voix consultative, moyennant l'accord préalable du président du comité et du président du conseil<sup>106</sup>.

118. Les demandes d'avis et d'approbations formulées par le conseil d'administration de la SLSP sont discutées au cours d'une réunion du CCLP, qui se tient au moins une fois par trimestre. Si, au cours d'un trimestre, aucune réunion n'a été tenue, le Directeur général de la SWL ou son délégué, à la demande du président du comité, ou du président du conseil ou de son délégué, convoque une réunion qui doit se tenir sous sa présidence, dans le trimestre qui suit<sup>107</sup>.

Le CCLP émet ses avis à la majorité des voix des membres présents ou représentés<sup>108</sup>. Faute de pouvoir, pour quelque motif que ce soit<sup>109</sup>, formuler un avis définitif lors de la réunion tenue avec le conseil d'administration de la SLSP, et au cours de laquelle la demande d'avis ou d'approbation a été mise en discussion, le comité tient une assemblée dans les dix jours ouvrables qui suivent cette réunion.

L'avis ou l'approbation est donc donné dans les dix jours ouvrables qui suivent la réunion tenue avec le conseil d'administration de la SLSP. À défaut d'avis communiqué au président du conseil d'administration à l'expiration de ce délai, l'avis est réputé favorable.

La société motive toute décision qui s'écarterait de l'avis du CCLP.

119. Dans le cas où le conseil de la société prend une décision dans l'une des matières pour laquelle l'avis ou l'approbation du comité doit être ou a été demandé sans avoir consulté le comité, cette décision est *suspendue*.

Ce contrôle relève de la tutelle administrative de la SWL, le cas échéant saisie de la contestation que le CCLP est habilité à soumettre à la SWL<sup>110</sup>.

120. L'absence de l'avis préalable et obligatoire du CCLP rend-elle la décision de la SLSP frappée d'un vice substantiel de nullité?

L'application des règles classiques de droit administratif conduit à une réponse indubitablement positive ... pour autant que la SLSP puisse être qualifiée d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La question est controversée. Le Conseil d'État a répondu par l'affirmative dans ses arrêts du 6 mai 2004<sup>111</sup> (relatifs à une société de logement social en Flandre), mais la Cour de cassation, chambres réunies, conclut en sens inverse<sup>112</sup>.

121. Toute décision prise par un organe de gestion<sup>113</sup> et portant sur l'une des matières pour lesquelles l'avis ou l'approbation du CCLP doit être demandé conformément à l'article 155 du Code wallon du logement mentionne expressément "l'avis reçu ou à recevoir ou l'approbation à requérir"<sup>114</sup>.

De même, toute décision du conseil d'administration de la SLSP, et relative à l'une des matières pour laquelle l'avis ou l'approbation du comité doit être ou a été demandé, est notifiée par le conseil d'administration au président du CCLP dans les dix jours qui suivent la réunion du conseil<sup>115</sup>.

<sup>104</sup> Art. 35 et 37 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>105</sup> C.E., 6 mai 2004, n° 131.122 et 131.123.

<sup>106</sup> Cass., 10 juin 2005, *Pas.*, I, 2005, p. 1273, qui, statuant chambres réunies au contentieux du conflit d'attribution, casse l'arrêt n° 131.123. À noter que la circulaire du 28 novembre 2007 adressée par la SWL aux SLSP pour leur expliquer l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 indique, sur la base d'une jurisprudence cependant dépassée: "les sociétés de logement doivent manifestement être considérées comme (des autorités administratives) lorsqu'elles prennent des décisions relatives à l'exercice de leur mission de service public, tout particulièrement lors des décisions relatives à l'attribution des logements (voir C. E. n° 512 du 9 mars 1956, n° 5707 du 18 juin 1957; Cass., 5 avril 1973; Cour d'arbitrage, 105/2000, 25 octobre 2000, p. 34)."

Voir également: P. LEWALLE et L. DONNAY, *contentieux administratif*, Bruxelles, Lariciar, 2008, 3e éd., p. 704, n° 430.

<sup>107</sup> L'expression n'est pas définie comme telle par le Code wallon du logement ou un arrêté d'exécution. Par organe de gestion, on entend certainement le conseil d'administration, le comité de direction et le comité d'attribution, mais, en soi, l'expression devrait viser également le directeur-gérant et le délégué de la gestion journalière, quoique les articles 148ter et 152quinquies du Code wallon du logement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2007 ne semblent envisager que les organes collectifs.

<sup>108</sup> Art. 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2007 fixant les modalités de fonctionnement des organes de gestion des sociétés de logement de service public, modifié par l'art. 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

<sup>109</sup> Art. 33 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008.

## VII. Recours

122. À l'inverse des relations locatives individuelles entre locataire et société bailleuse, qui nourrissent un contentieux non négligeable devant les justices de paix, le fonctionnement des CCLP n'a pas donné lieu à un contentieux abondant.

Le pouvoir du CCLP de saisir la SWL de toute contestation entrant dans ses compétences a donné lieu, selon les rapports annuels d'activité de la SWL, à l'introduction d'un recours en 2005, aucun en 2006 et un autre en 2007<sup>116</sup>.

L'avis ou l'approbation du CCLP constituent des actes préparatoires à la décision à prendre par les organes de gestion SLSP. Ils ne peuvent en soi causer grief ou attenter aux droits de tiers, et ne paraissent pas comme tels, et selon les principes habituels du droit administratif, susceptibles d'être querellés.

123. D'autre part, les décisions de la commission des recours et de contrôle établie au sein de la SWL n'ont pas non plus suscité de contentieux.

On relève un arrêt du Conseil d'État du 27 janvier 2004, saisi d'une requête en suspension et en annulation d'une décision prise par la commission des recours et de contrôle relative aux conseils consultatifs des locataires (commission compétente en Région de Bruxelles-Capitale), qui rejette la demande de suspension introduite par la société de logement requérante en raison de l'absence de toute décision de son organe compétent d'introduire telle procédure, et qui décrète le désistement d'instance dans le cadre du recours en annulation, ajoutant "sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la décision attaquée émane d'une juridiction administrative créée conformément à la Constitution et aux lois spéciales d'exécution"<sup>117</sup>.

124. Enfin, les décisions des SLSP ne paraissent pas relever de la compétence du Conseil d'État, dans la mesure où les SLSP ne semblent pas pouvoir être qualifiées d'autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (voir *supra*). Les vices de forme qui les affecteraient (défaut d'avis préalable du CCLP, absence de motivation suffisante, etc.) ne permettent donc pas de saisir cette Haute juridiction.

## VIII. Statut social et fiscal

125. La participation à un CCLP a-t-elle une incidence sur le statut social de ses membres, d'une part quant à leur assujettissement à la sécurité sociale, d'autre part quant à la compatibilité de cette activité avec le bénéfice des allocations sociales des divers régimes de sécurité sociale?

L'enjeu pratique de la question, comme la complexité théorique de sa réponse n'ont pas échappé aux acteurs de terrain, qui conseillent la prudence aux personnes concernées<sup>118</sup>.

<sup>116</sup> Avec ce commentaire: "Si l'on apprécie le dispositif social que constitue la possibilité pour le CCLP d'adresser un recours, par rapport au nombre de recours introduits à la SWL, la situation est très satisfaisante puisqu'il n'a été recensé qu'un seul recours en 2007".

<sup>117</sup> C.E., 27 janvier 2004, n° 127.471, Coopérative brabançonne de Logement, et 28 juillet 2004, n° 134.169, *idem*.

<sup>118</sup> Bulletin de liaison de l'AWCCLP, n° 3/2007, p. 14.

126. Le membre du CCLP, en participant aux réunions, n'exerce pas une activité professionnelle imposant l'*assujettissement à la sécurité sociale* des travailleurs indépendants.

Il ne s'agit pas d'une activité professionnelle, qui suppose d'être exercée dans un but de lucre, qui présente un caractère habituel, avec une certaine régularité et continuité, et qui se caractérise pas un ensemble d'opérations liées entre elles de manière à exercer l'activité dans un cadre organisé destiné à favoriser la réalisation de son but de lucre<sup>119</sup>.

127. L'examen devrait également porter sur l'applicabilité et le cas échéant l'incidence de la loi du 3 juillet 2005 relative aux *droits des volontaires*, ce qui dépasse le cadre de ce texte.

128. La compatibilité d'un mandat au sein du CCLP avec les revenus de remplacement de la sécurité sociale doit être examinée dans chacun des régimes.

L'examen doit tenir compte des caractéristiques de cette activité: il s'agit d'un mandat dévolu par voie élective en application d'une réglementation publique<sup>120</sup>, et exercé à titre gratuit.

Ce mandat s'exerce en dehors de tout cadre professionnel, et on peut s'interroger s'il peut être intégré dans le courant des échanges économiques, puisqu'il n'est susceptible ni d'être évalué en argent, ni de produire un profit ou un avantage matériel.

Cependant, l'ampleur des activités exercées en vertu de ce mandat reste largement indéterminée. Outre la participation aux réunions formelles du CCLP ou d'autres organes de gestion auxquelles un membre du CCLP peut être associé, dont la fréquence est (très) réduite, chaque membre d'un CCLP peut choisir d'investir les lieux de participation collective et les dynamiques de vie communautaire dans son quartier voire dans l'ensemble des entités d'habitat relevant de la même SLSP. Par son ampleur potentielle, l'activité peut le cas échéant restreindre la disponibilité sur le marché de l'emploi ou devenir peu compatible avec une incapacité de travail éventuelle.

L'examen de cette compatibilité requiert certainement une appréciation individualisée, compte tenu de l'investissement effectif que l'intéressé souhaite réserver à son mandat.

129. Un *chômeur* peut-il être membre d'un CCLP?

La réglementation<sup>121</sup> définit les conditions dans lesquelles le bénéfice des allocations de chômage est compatible avec l'exercice d'une activité, exercée par le chômeur soit pour son compte propre, soit pour le compte d'un tiers.

L'activité exercée pour compte propre est interdite si, d'une part, elle est "intégrée dans le courant des échanges économiques", c'est-à-dire susceptible d'être évaluée

<sup>119</sup> *Guide social pratique*, Bruxelles, Kluwer, Livre 1, partie II, titre 1, chap. 2.

Voir également: C. trav. Bruxelles, 11 janvier 1991, *Chron. D.S.*, 1994, 203.

<sup>120</sup> Jugé que la liberté constitutionnelle d'endosser une fonction politique n'est pas limitée par une réglementation qui limite le cumul d'une allocation de chômage avec les revenus d'un mandat politique. Le principe d'égalité n'est pas enfreint par le fait que lors de la fixation du montant des allocations de chômage, il est tenu compte d'un traitement d'échevin, mais pas des jetons de présence attribués aux membres du conseil communal et aux membres du conseil de l'aide sociale: C. trav. Gand 15 mars 1996, *R.W.*, 1996-97, 572.

<sup>121</sup> Art. 45, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

en argent et donc d'être rémunérée, si d'autre part elle n'est "pas limitée à la gestion des biens propres".

L'activité exercée pour compte de tiers n'est autorisée que moyennant des conditions précises. L'activité pour autrui est interdite si elle procure une rémunération. Toute activité exercée pour autrui est en principe considérée comme procurant une rémunération, sauf si le chômeur prouve le contraire. Toutefois, le chômeur ne peut apporter cette preuve contraire – c'est-à-dire la preuve du caractère bénévole de l'activité – que s'il a au préalable déclaré cette activité au directeur du bureau de chômage.

Il se déduit de ces trois principes que l'activité pour autrui non déclarée à l'O.N.E.M. est automatiquement considérée comme procurant un revenu, et donc interdite<sup>122</sup>.

Néanmoins, la rigueur de ces principes est tempérée par une exception: n'entraîne pas la perte des allocations, l'activité non déclarée, mais qui est exercée à titre de simple loisir et qui ne procure aucune rémunération<sup>123</sup>.

Ainsi, jugé que le fait d'être membre fondateur ou associé d'une asbl ne peut être considéré en soi comme une activité que le chômeur doit déclarer. Il en va de même lorsque le chômeur en assure la présidence ou la trésorerie à titre gratuit. Lorsque les statuts prévoient la gratuité de ces mandats, il appartient à l'O.N.E.M. de réfuter la présomption ainsi créée<sup>124</sup>. Jugé également que ne donne pas lieu à déclaration obligatoire l'activité bénévole de secrétaire d'un petit club de football local<sup>125</sup>.

Le directeur du bureau de chômage peut refuser de donner son accord si l'activité ne présente pas les caractéristiques du volontariat ou d'une activité habituellement exercée par des volontaires dans la vie associative, ou si l'activité réduit de manière importante la disponibilité du chômeur sur le marché de l'emploi.

**130.** La participation aux réunions du CCLP paraît constituer une activité exercée pour compte propre. Étant exercée à titre gratuit, sans aucun but de lucre ni aucune possibilité d'enrichissement personnel, elle est limitée à la gestion normale des biens propres, de sorte qu'elle doit pouvoir être exercée sans risque au regard de la réglementation de l'assurance-chômage<sup>126</sup>.

Toutefois, la déclaration préalable à l'O.N.E.M. de cette activité dont l'exercice irrégulier, espacé et gratuit doit être souligné, semble néanmoins une précaution bienvenue. Par contre, la participation, l'animation, la coordination d'activités plus régulières au profit de l'animation communautaire dans les cités sociales peut le cas échéant, par son ampleur, restreindre la disponibilité sur le marché de l'emploi, et devenir incompatible avec le maintien des allocations de chômage, ou justifier tout au moins déclaration préalable auprès du directeur du bureau de chômage.

<sup>122</sup> Cass., 12 juin 1984, *Pas.*, 1984, I, 256; C. trav. Mons, 7 nov. 1991, *J.L.M.B.*, 1992, 429.

<sup>123</sup> Pour de plus nombreux exemples tirés de la jurisprudence, voy. J.-Fr. FUNCK, "Chômage – Conditions d'octroi", Guide social permanent, t. IV, Droit de la sécurité sociale: commentaire, Livre IV, Titre III, Chap. 1er.

<sup>124</sup> C. trav. Bruxelles 25 octobre 1995, *Chron. D.S.*, 1996 (sommaire), 498.

<sup>125</sup> Trib. trav. Huy, 18 janvier 2002, *Chron. D.S.*, 2002, 513.

<sup>126</sup> Jugé que l'activité de mandataire d'asbl est une activité exercée pour compte propre, mais elle n'est pas exercée dans un but lucratif et est par conséquent limitée à la gestion normale des biens propres. Elle peut sans déclaration préalable être exercée par un chômeur si l'exercice du mandat ne compromet ni la recherche ni l'exercice d'un emploi: C. trav. Liège (sect. Namur), 18 mars 2008, *R.R.D.*, 2007, liv. 124-125, 335.

**131.** Un invalide, bénéficiaire d'*indemnités de mutuelle*, peut-il être membre d'un CCLP?

La réglementation<sup>127</sup> dispose qu'est reconnu incapable de travailler le travailleur qui a cessé toute activité. Le bénéfice des indemnités suppose la suspension du travail. Cette condition est également une interdiction: le travailleur qui bénéficie des indemnités ne peut exercer une activité.

La Cour de cassation considère qu'il faut entendre par travail toute activité ayant un caractère productif et exercée dans le cadre de relations sociales, indépendamment du fait qu'elle est effectuée à titre de service d'ami sans rémunération<sup>128</sup>.

Pour la jurisprudence, la notion de travail ne se limite pas à la notion d'activité professionnelle, puisqu'elle désigne non seulement une activité exercée contre rémunération, mais également toute activité qui revêt un caractère productif, c'est-à-dire qui crée un profit économique ou un enrichissement du patrimoine. Dans cette hypothèse, il est indifférent que le bénéficiaire exclusif soit un tiers. Par ailleurs, le fait que l'activité soit exercée occasionnellement, voire exceptionnellement, n'est pas un critère à prendre en considération, l'activité devant être considérée comme un travail<sup>129</sup>.

Pour continuer à bénéficier des indemnités, le travailleur doit obtenir l'autorisation préalable du médecin-conseil s'il veut exercer une activité qui n'est ni professionnelle, ni rémunérée, tandis que la reprise d'activité sans cette autorisation est susceptible d'entraîner le remboursement des indemnités perçues indûment.

À nouveau, et à tout le moins, la demande d'autorisation préalable du médecin-conseil paraît une précaution souhaitable.

**132.** Le bénéficiaire d'une *pension de retraite* peut exercer une activité professionnelle pour autant que les revenus n'excèdent pas un plafond fixé par la loi. La participation au CCLP ne constitue pas une activité professionnelle, et est exercée à titre gratuit de sorte que le risque de dépassement d'un quelconque plafond ne se pose pas.

**133.** Le bénéficiaire du *droit à l'intégration sociale* doit être disposé à travailler. La disposition au travail s'apprécie comme un état d'esprit, et se distingue de la disponibilité sur le marché de l'emploi attendue des chômeurs, qui se comprend quant à elle comme un état opérationnel et directement mobilisable. Il s'agit d'une notion relative qui doit être comprise de manière raisonnable et qui s'illustre par une bonne volonté à accepter de travailler, par une attitude ouverte à l'insertion professionnelle<sup>130</sup>.

La participation au CCLP ne peut être qu'interprétée comme une preuve d'intégration sociale, et ne pourrait, bien au contraire, être reprochée à l'intéressé.

**134.** Les allocations de remplacement de revenu ou d'intégration dont bénéficie la *personne handicapée* sont calculées après déduction de ses éventuels autres revenus.

<sup>127</sup> Art. 100 et 101 des lois coordonnées, A.R. du 14 juillet 1994 portant coordination de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

<sup>128</sup> Cass., 18 mai 1992, *Chron. D.S.*, 1992, 329, *J.T.T.*, 1992, 401.

<sup>129</sup> Sont visées les activités de bénévolat susceptibles d'être considérées comme productives, même si elles sont occasionnelles: J.-Fr. FUNCK, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, (...) p. 282, n° 242.

<sup>130</sup> Guide social permanent, Partie III, livre I, titre IV, chap. 2, n° 1590 et s.



La réglementation se réfère au critère fiscal de sorte que sont déductibles les ressources retenues par l'administration fiscale au titre de revenus imposables.

**135.** La participation, comme représentant des locataires, au *conseil d'administration de la SLSP*, mérite un examen attentif, car il s'agit d'un mandat exercé dans une société à forme commerciale.

En règle, l'exercice d'un mandat, même gratuit, dans une société commerciale est considéré comme étant une activité pour compte propre ou pour compte de tiers selon que l'intéressé dispose ou non de parts ou d'actions, qui dépasse la gestion normale des biens propres, et est donc incompatible avec le bénéfice des allocations de chômage<sup>131</sup>. Toutefois, selon la Cour de cassation, le chômeur qui exerce un mandat d'administrateur d'une société immobilière de service public à forme de société coopérative, qui lui procure des revenus, a droit aux allocations de chômage dans les limites de l'article 130, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (art. 49 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991)<sup>132</sup>.

**136.** Sur le *plan fiscal*, la gratuité du mandat au sein du CCLP écarte toute base imposable.

Par contre, les jetons de présence liés à la participation occasionnelle à une commission qui se réunit à un rythme irrégulier qui est fonction des nécessités de son objet, constituent des revenus divers provenant d'une activité occasionnelle au sens de l'article 90, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992<sup>133</sup>.

## § 2. Évaluation

**137.** L'examen qui précède montre combien la dénomination de cet organe participatif se veut porteuse de sens.

**138.** Le terme "*comité*" souligne le caractère collégial de cet organe, et le défi qu'il porte de rassembler des personnes qui ont en commun d'être liées à la même société de logement, sans nécessairement habiter le même quartier ou la même entité.

L'enjeu est ici horizontal: celui de se mettre ensemble, de dégager des orientations communes et les moyens de les poursuivre.

Le défi est sans doute immense, car rien ne rassemble *a priori* les habitants d'un même quartier, et *a fortiori* d'entités géographiquement distinctes, si ce n'est l'identité de leur bailleur.

Au contraire, la cohabitation au sein des cités sociales, l'effet parfois ghetto, la multiculturalité, la mixité sociale, la concurrence latente entre locataires aspirant à une mutation vers un logement mieux adapté, et l'ensemble des difficultés du "vivre ensemble" bien connues dans les quartiers d'habitations sociales exacerbent plus les

conflits de voisinage qu'ils ne promeuvent une démarche participative collective. Une présence associative dynamique est indispensable pour relever le défi du lien social<sup>134</sup>.

**139.** Le terme "*consultatif*" qualifie la mission du comité, chargé d'une compétence d'avis, sur sollicitation de la société et préalablement à sa décision, dans diverses matières intéressant spécifiquement les locataires (notamment, le montant des provisions mensuelles, le décompte annuel des charges, la rénovation et l'entretien des abords des logements, la récupération des arriérés de loyers et de charges). L'enjeu est ici vertical: il s'agit de permettre aux locataires et propriétaires d'influer, par voie de consultation ou d'approbation, sur la politique de la société et les décisions qu'elle prend.

**140.** L'expression "*des locataires et des propriétaires*" explicite la qualité des membres du comité: il s'agit des locataires de logements gérés par une société de logement de service public agréée par la Société wallonne du Logement, et des propriétaires des logements ayant appartenu à une telle société de logement.

Plus précisément, l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008 définit le locataire comme la personne majeure domiciliée dans un logement de la société et déclarée comme telle auprès de la société.

Les candidats locataires ne sont pas représentés au sein du comité alors pourtant que dès l'introduction de leur candidature, ils sont en "relation officielle" avec le secteur du logement public. Certes, le comité d'attribution qui statue sur les demandes de candidatures peut compter, et la chambre de recours instituée au sein de la Société wallonne du Logement et qui statue sur les recours des candidats locataires compte un représentant du CCLP, mais la défense générale des candidats locataires n'est pas comme telle comprise dans les missions du comité.

**141.** La présence des propriétaires des logements ayant appartenu aux sociétés de logement illustre bien que les missions du comité dépassent le strict cadre des relations locatives, mais ont pour ambition de couvrir l'ensemble des relations entre société, locataires et propriétaires, notamment celles qui relèvent de la gestion, de l'utilisation et de l'amélioration de l'espace public et des équipements collectifs partagés, ainsi que des projets immobiliers de la société.

Plus précisément, l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008 définit le propriétaire comme la personne titulaire du droit de propriété sur un logement ayant appartenu à la société, qui y est domiciliée et qui entretient un lien financier avec la société. Par lien financier, on peut entendre notamment le paiement du prix de vente ou la participation au paiement de charges, consommations ou services.

<sup>131</sup> Cass., 18 juin 2001, *J.T.T.*, 2001, 373; Cass., 30 septembre 2002, *J.T.T.*, 2003, 845 (somm.); Cass., 3 janvier 2005, *Juridat*.

<sup>132</sup> Cass., 10 septembre 2007, *J.T.T.*, 2007, 417.

<sup>133</sup> Civ. Liège, 22 novembre 2007, *Fiscologue*, 2008 (reflet CB), liv. 1114, 12.

<sup>134</sup> Nicolas BERNARD n'hésite pas à qualifier les CoCoLo à Bruxelles d'arènes participatives: N. BERNARD et L. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 186 et s.



142. L'expression "des locataires et des propriétaires" illustre d'autre part la portée de la représentation du comité: celui-ci représente l'ensemble des locataires et propriétaires auprès de la société de logement<sup>135</sup>.

Un exercice ambitieux de démocratie locale attend ainsi les membres des CCLP: agir pour et au nom de tous, et non au seul avantage de son quartier ou de son cercle de connaissances. Un membre CCLP ne peut travailler exclusivement pour l'entité ou l'implantation où il habite. Il participe à une réflexion collective, où toutes les implantations de la société de logement sont prises en compte. Dans la pratique, la représentativité des différentes implantations d'une même SLSP est sans doute une gageure, surtout lorsque les entités de logement se situent sur plusieurs communes.

143. On relève un jugement du 16 janvier 1987 du Juge de Paix du 3<sup>e</sup> canton de Liège, dans un litige relatif à la répartition des charges communes entre les locataires d'une société de logement social<sup>136</sup>.

Les demandeurs se prétendaient lésés par le système de la globalisation totale des charges et réclamaient le retour à la détermination et à la répartition des charges locatives immeuble par immeuble.

Le Tribunal constate notamment que "la formalité<sup>137</sup> de la demande d'avis au comité consultatif des locataires a été respectée, mais sans plus; que, malheureusement, l'exaspération des uns et des autres a empêché le dialogue pourtant indispensable pour réaliser ensemble l'objectif social du service public".

Il souligne à cette occasion l'importance du rôle à jouer par ce comité: "participer signifie prendre part, collaborer, coopérer, ce qui prouve que le législateur a voulu écarter l'arbitraire administratif et favoriser la concertation entre le service public et ses usagers".

## CONCLUSION

144. L'institution des CoCoLo à Bruxelles et des CCLP en Wallonie contribue à la promotion du droit au logement.

L'ambition est de faire de ces comités un organe de dialogue constructif, un outil de participation citoyenne, afin que par effet de miroir, la société de logement ne soit pas simplement gestionnaire d'un patrimoine immobilier, mais actrice d'une dynamique sociale et communautaire auprès des habitants.

145. L'expérience des CoCoLo et CCLP alimente la réflexion sur la mise en œuvre des droits fondamentaux.

Le droit au logement décemment relève, dit-on, de la deuxième génération des droits de l'homme, qui charge l'État d'une obligation positive d'en assurer l'effectivité.

<sup>135</sup> Le règlement-type d'ordre intérieur des CCLP établi par l'arrêté ministériel du 7 juillet 2008 précise que le membre ne représente pas exclusivement son propre quartier social, mais l'ensemble des locataires et propriétaires de la société. Les avis et les suggestions du comité doivent tendre à refléter l'opinion de l'ensemble des locataires et des propriétaires.

<sup>136</sup> J.P. Liège (3), 16 janvier 1987, *Amén.*, 1987, p. 127, note B. HUBEAU, *J.L.*, 1987, p. 232, *J.J.P.*, 1987, p. 182.

<sup>137</sup> À l'époque était applicable l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 1<sup>er</sup> décembre 1983.

À gros traits, la doctrine traditionnelle des droits sociaux fondamentaux conçoit les conditions de leur juridicité, d'une part dans les rapports verticaux qu'entretiennent les citoyens créanciers de ces droits avec l'autorité publique débitrice de leur concrétisation, d'autre part dans les relations horizontales qu'entretiennent les sujets de droits entre eux, à penser dans une optique de justice sociale qui insiste sur la "finalité sociale" des droits concurrents.

Le logement illustre évidemment ces deux approches: d'une part l'autorité publique (aujourd'hui régionale) organise, finance et réglemente l'accès au logement pour des catégories démunies de la population par le biais, notamment, des SLSP, d'autre part le législateur s'immisce dans les relations contractuelles privées et, par voie impérative, cherche à en restaurer l'équilibre ou à tout le moins en prévenir les abus.

146. La mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux se prolonge cependant dans une dimension sociale, par l'instauration de mécanismes de production collective des règles, et par la création de lieux et d'outils de concertation et de contrôle.

Les titulaires d'intérêts concurrents se fédèrent, puis, par délégation ou représentation, se rencontrent pour négocier, le cas échéant sous l'arbitrage de l'autorité publique, les conditions d'exercice de leurs droits sociaux fondamentaux coexistants.

La concertation sociale marque depuis longtemps l'élaboration du droit du travail. Au-delà de la négociation individuelle entre un travailleur et un employeur, l'instauration des normes du droit du travail se négocie entre les partenaires sociaux. La dimension collective est un élément fondamental de notre paysage social.

D'autres droits économiques et sociaux connaissent certaines formes de participation de leurs bénéficiaires, au stade de l'élaboration des normes (conventions collectives de travail, accords interprofessionnels, accords médico-mutuellistes), au stade de la gestion des institutions compétentes par le biais d'organismes représentatifs (les organisations syndicales, les mutuelles, etc.), au stade du contrôle du respect de ces droits (droit d'action collective en matière de protection de l'environnement<sup>138</sup>), etc.<sup>139</sup>.

147. La participation collective des locataires trouve également un écho dans le secteur du logement social, principalement au travers des comités consultatifs, dont la compétence s'exerce aux stades de l'élaboration des normes (avis préalable et obligatoire aux décisions des sociétés de logement sur les matières visées par les Codes wallon et bruxellois du logement), de la gestion des institutions compétentes (siège

<sup>138</sup> Voir également: Th. MOREAU, "L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté", *J.T.*, 1994, p. 485.

<sup>139</sup> On peut citer les commissions paritaires locatives, projet pilote mis sur pied en juillet 2005 à Bruxelles, Gand et Charleroi, sous l'impulsion du ministre fédéral de l'intégration sociale, de la politique des grandes villes et de l'égalité des chances, qui constituent un mécanisme de concertation sociale appliqué aux rapports individuels entre bailleur et locataire. Elles sont composées, notamment, de représentants des propriétaires et des locataires issus des secteurs publics et privés, d'un représentant de la ville, des cabinets des ministres du logement, de la Justice et de la politique des grandes villes, des administrations du Service public de Programmation Intégration Sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale (SPP-IS), ainsi que d'un juge de paix et le médiateur désigné. Voir notamment: Recherche sur la mise en place d'expériences pilotes en matière de commissions paritaires locatives dans les villes de Bruxelles, de Charleroi et de Gand, rapport final, étude réalisée pour le compte du Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale, mars 2007. Voir également: BQR, Sénat, 2006-07, n° 3/82.

au conseil d'administration des sociétés de logement), et du contrôle (droit de recours auprès de la SWL ou de la SLRB).

**148.** C'est ainsi qu'en Wallonie, l'AWCCLP plaide pour que les locataires "ne soient pas que des consommateurs de logements mais bien, via leur CCLP, des acteurs de participation<sup>140</sup>". Les bulletins de liaison édités par cette association illustrent combien la tâche est ardue, quant à la conscientisation des habitants des cités sociales à percevoir l'intérêt et l'enjeu d'un organe représentatif, mais également quant à la formation des membres de ces comités, appelés à dépasser les clivages et obstacles de tout ordre, et œuvrer dans l'intérêt général.

**149.** En 1994, le Rapport Général sur la pauvreté relevait<sup>141</sup>:

"Une association systématique des comités de locataires, fût-ce à titre consultatif, dans la gestion globale des sociétés de logement social est une voie à poursuivre pour contribuer à une démocratie à l'échelon local.

(...) Associer, même à titre consultatif, des associations, des représentants des personnes et des familles pauvres à une gestion globale des sociétés de logement social n'a de sens que pour autant que la politique générale de logement social soit réellement accessible aux citoyens les plus pauvres. À défaut, la consultation et la participation ne font que servir d'alibi et sont une perte de temps".

Peut-être imparfaits dans leur fonctionnement, les CCLP constituent néanmoins, sur le papier, une avancée considérable dans la dimension collective du respect du droit au logement<sup>142</sup>.

<sup>140</sup> Bulletin de liaison de l'AWCCLP, n° 1/2008, p. 4.

<sup>141</sup> RGP, p. 280.

<sup>142</sup> B. HUBEAU écrit que la philosophie du décret instituant les CCLP fait de la consultation des locataires une garantie substantielle: B. HUBEAU, "La régionalisation du logement: droit commun et réglementation en Région wallonne", obs. sous Civ. Liège, 29.07.1986, *Amén.*, 1987, p. 138.